



# ANALISIS CSIS

## Akselerasi Modernisasi Kedua

- Akselerasi Modernisasi Kedua
- Peranan Teknologi dalam Akselerasi Modernisasi Pembangunan Nasional
- Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia dalam PJPT II
- Pembangunan Ekonomi Timor Timur: Tantangan Bagi Penciptaan Lapangan Kerja dan Peningkatan Pendapatan Penduduk
- Perubahan Struktural dan Kebijakan Koperasi
- Gejala Birokrasi, Kekuasaan dan Mobilitas Kelas: Kasus pada Masyarakat Jawa dan Sumatera Timur di Akhir Abad XIX dan Awal Abad XX
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



# ANALISIS CSIS

TAHUN XXI, NO. 4, JULI-AGUSTUS 1992

## Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 316
- Akselerasi Modernisasi Kedua  
*Djisman S. Simandjuntak* 318
- Peranan Teknologi dalam Akselerasi Modernisasi  
Pembangunan Nasional  
*Anwar Nasution* 336
- Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia  
dalam PJPT II  
*Prijono Tjiptoherijanto* 354
- Pembangunan Ekonomi Timor Timur: Tantangan  
Bagi Penciptaan Lapangan Kerja dan Peningkatan  
Pendapatan Penduduk  
*Hadi Soesastro* 368
- Perubahan Struktural dan Kebijakan Koperasi  
*Sudarsono Hardjosoekarto* 377
- Gejala Birokrasi, Kekuasaan dan Mobilitas Kelas:  
Kasus pada Masyarakat Jawa dan Sumatera Timur  
di Akhir Abad XIX dan Awal Abad XX  
*Tri Pranadji* 385
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN  
*Sudibyo, Yoyok Ariessusanto & F. Andrea* 400

## Pengantar Redaksi

**A**KSELERASI modernisasi jangka panjang I dalam pandangan *Djisman S. Simandjuntak* telah menghasilkan keseimbangan struktur produksi dalam perekonomian nasional, namun perkembangan struktur penyerapan tenaga kerja justru berlangsung lebih lambat. Lambatnya tenaga kerja mendukung sektor industri dan jasa-jasa berakibat industrialisasi Indonesia masih terikat pada kandungan impor yang tinggi, sehingga pangsa nilai yang diperebutkan relatif kecil. Maka, menguasai pra-pengolahan dan pasca-pengolahan semakin mendesak bagi akselerasi modernisasi jangka panjang II. Untuk itu angkatan kerja nasional yang tingkat pendidikannya jauh lebih rendah daripada rata-rata angkatan kerja dunia, harus secepatnya ditingkatkan kualitasnya. Artinya, persentase dana pendidikan dari APBN jangan lebih rendah daripada negara-negara lain dan sistem pendidikan bukannya justru mengembangkan sikap *antienterprenerial*, jiwa tidak kreatif, serta kurang meluaskan kecintaan pada ilmu eksakta. Akselerasi peningkatan kualitas sumber daya manusia ini akan menunjang tingginya pertumbuhan pembangunan, yang demi kesinambungan dan kemantapannya sekaligus harus menganut strategi terus-menerus meluaskan keadilan sosial.

Sampai saat ini belum ada program terpadu dari Pemerintah untuk menyerap dan mengembangkan teknologi, serta menyebarkanluaskannya guna memodernisasi atau menumbuhkan industri rakyat. Karena itu secara umum struktur industri nasional, menurut *Anwar Nasution* masih dangkal dan sempit serta terkotak-kotak sehingga hampir tak ada kaitannya satu sama lain. Misalnya, di antara industri strategis tidak ada satu pun yang terkait dan berakar kokoh pada industri menengah dan kecil, sehingga merupakan *enclaves* dalam perekonomian nasional. Disamping itu adanya monopoli dan oligopoli turut mempertinggi tingkat kerawanan industri kita menghadapi globalisasi ekonomi dunia.

Upaya pengembangan kualitas sumber daya manusia yang merupakan salah satu alternatif peningkatan kualitas masyarakat Indonesia harus diselaraskan dengan program pembangunan lainnya demi mencapai tujuan yang dicita-citakan. Menurut *Prijono Tjiptoherijanto*, hanya dengan keterpaduan tadi sumber daya manusia yang ada dapat didayagunakan sebagai modal pembangunan. Karenanya, untuk mengkaji kendala dan strategi pengembangan sumber daya manusia dewasa ini, perlu dilihat permasalahan yang terdapat pada sektor kesehatan dan gizi, pendidikan dan latihan, serta ketenagakerjaan.

Menurut *Hadi Soesastro*, penciptaan lapangan kerja bagi Timor Timur merupakan masalah yang serius dan bahkan kondisinya sudah menggejalakan suatu krisis. Sejauh ini pembangunan ekonomi di sana terkonsentrasi pada pembangunan prasarana, sehingga sektor



tersebut tumbuh terlampau cepat dibandingkan dengan sektor-sektor produksi. Untuk mengatasi krisis itu, upaya memajukan sektor pertanian adalah upaya optimal, karena sektor ini menampung banyak tenaga kerja dan potensinya selama ini belum dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Di sini dibutuhkan pembiayaan pemerintah daerah dan investasi pihak swasta agar mengalokasikan sumber daya ekonomi yang mengembangkan dan modernisasi sektor tersebut.

Analisis transformasi struktur ekonomi Indonesia yang dikaitkan dengan pola pengembangan koperasi pada PJPT II mengidentifikasi bahwa peranan KUD akan menciut dan peranan koperasi karyawan akan berkembang dan efektif pada PJPT II. Dalam tulisan ini *Sudarsono Hardjosoekarto* mengetengahkan problem-problem kelembagaan koperasi karyawan dan KUD. Dielaborasi juga kontroversi institusional evolusi organisasi KUD, sebagai *rural collective enterprise* dan bukan koperasi pertanian. Ditinggalkannya koperasi pertanian oleh gerakan koperasi Indonesia melalui Inpres 2/1978 dan Inpres 4/1984 sangat disayangkan sebagai suatu simpang jalan gerakan koperasi Indonesia.

Dalam pembahasan "Gejala Birokrasi, Kekuasaan dan Mobilitas Kelas", *Tri Pranadji* mengemukakan bahwa banyak birokrat menganggap jabatan birokrasi merupakan "tunjangan khusus" bagi dirinya, mirip tatkala para penguasa feodal memandang jabatan sebagai kekuasaan dan sekaligus sumber untuk hidup berlebihan. Sebab masuknya tradisionalisme melalui "pintu belakang", tindakan mengkomersialkan jabatan, dan merajalelanya korupsi menjadi bagian dari perilaku birokrat, atau setidaknya belum ada instrumen yang secara sistematis dapat mencegahnya. Akibatnya ialah birokrasi belum bisa membawa tatakerja operasional yang mengusahakan struktur sosial yang merupakan mayoritas masyarakat mempunyai peluang cukup untuk meningkatkan status atau kelasnya. Malahan bisa terjadi, birokrasi menjadi alat kekuasaan yang sangat efektif menunjang pihak yang berkuasa untuk mempertahankan kekuasaan beserta hak-hak istimewa yang melekat pada kekuasaan. Hukum atau undang-undang, walaupun dalam formalitas ada, seringkali lebih sukar digunakan oleh kelas masyarakat bawah daripada oleh kelas masyarakat atas.

Kontroversi konflik atas klaim teritorial di Laut Cina Selatan akhir-akhir ini semakin memburuk sehingga menyebabkan kekhawatiran di antara negara-negara kawasan Asia Tenggara. Disahkannya Undang-Undang Maritim RRC bulan Februari 1992 lalu yang antara lain mencakup masalah yurisdiksi, situasi di Laut Cina Selatan semakin memanas. Usaha menciptakan kawasan Asia Tenggara sebagai zona bebas, damai dan netral pun semakin jauh dari cita-cita. Demikian antara lain hal yang dikemukakan dalam lokakarya pengelolaan potensi Laut Cina Selatan ke-3 yang berlangsung di Yogyakarta tanggal 29 Juni-3 Juli 1992. Berbagai kerja sama ASEAN lainnya dapat diikuti dalam Ringkasan Peristiwa ASEAN bulan Maret-Juni 1992 yang disusun oleh *F. Andrea, Yoyok Ariessusanto* dan *Sudibyo* sebagai editornya.



# Akselerasi Modernisasi Kedua\*

*Djisman S. Simandjuntak*

## Beberapa Tanda Keberhasilan Akselerasi

**J**IKA perkembangan Indonesia di awal 1990-an ini dibandingkan dengan Indonesia pada pertengahan 1960-an, ke berhasilan akselerasi pembangunan akan tampak jelas dalam berbagai bidang. Sikap dingin atau bahkan permusuhan yang dulu menandai hubungan Indonesia dengan beberapa negara, sudah digantikan oleh hubungan baik. Dalam perkembangan globalisasi sekarang ini, perbaikan semacam itu merupakan faktor penting dalam keberhasilan pembangunan dan, karena itu, tidak boleh diremehkan. Di dalam negeri, ketakutan yang berakar dalam perbedaan paham politik, perbedaan kepercayaan dan perbedaan-perbedaan lain praktis sudah hilang. Peng-

hayatan pluralisme yang tidak dapat ditawarkan dalam bangsa yang semajemuk bangsa Indonesia, kini jauh lebih kuat daripada 25 tahun silam. Unsur-unsur budaya lokal yang dahulu dipakai sebagai bagian dari batas antara "kami" dengan "kamu" kini dapat hidup dengan fungsi baru, yaitu sebagai warna kemajemukan. Kalaupun belum berbuah selebat seperti diidamkan, demokrasi sudah ditanam melalui upaya-upaya institusionalisasi.

Ukuran-ukuran ekonomi juga menunjukkan keberhasilan akselerasi dalam 25 tahun pertama di mana bidang ekonomi memang ditempatkan pada urutan tinggi dari skala prioritas pembangunan. Barangkali masih kita ingat model ekonomi dual dengan penawaran tenaga kerja tak terbatas seperti dirumuskan Arthur Lewis dan tergolong yang terdini dalam ekonomi pembangunan. Akselerasi sektor modern memang merupakan bagian dari praktek pembangunan Indonesia. Tetapi ketidakterbatasan penawaran tenaga kerja bukanlah sesuatu yang terum-pama. Salah satu keberhasilan yang menon-

---

\*Makalah ini disampaikan pada Acara Selamatan Sewindu Wafat Bapak Ali Moertopo, yang diselenggarakan di CSIS, tanggal 6 Mei 1992.



jol dari akselerasi pembangunan Indonesia justru ditemukan dalam program Keluarga Berencana yang bermuara pada pelambatan pertumbuhan penduduk. Angka kematian kasar turun dengan drastik, tetapi begitu juga angka kelahiran kasar. Tingkat pertumbuhan penduduk dapat diturunkan menjadi 2,1% dalam 1980-1989 dan diperkirakan menjadi 1,6% dalam 1989-2000. Memang perubahan ini belum terasa dalam pasar ketenagakerjaan yang kini justru masih tumbuh dengan cepat. Tetapi keberhasilan saat ini dalam pengendalian penduduk akan terasa sebagai peringanan beban dalam pasar ketenagakerjaan dalam sekitar 15 tahun kemudian. Dengan kata lain, Indonesia akan mempunyai peluang yang lebih baik dalam tahun-tahun mendatang daripada tahun-tahun silam untuk memerangi akar ekonomi dual yang sampai hari ini sering ditunjuk sebagai kelemahan struktural pokok dalam ekonomi Indonesia.

Perbaikan kesejahteraan adalah kelanjutan perencanaan keluarga. Dengan pertumbuhan penduduk yang melambat di satu pihak dan akselerasi pembangunan ekonomi melalui investasi di lain pihak, Indonesia dapat mencatat pertumbuhan pendapatan per kepala dengan 4,4% per tahun selama 1965-1989, dibanding 1,6% untuk seluruh dunia, 2,9% untuk negara pendapatan rendah sebagai kelompok dan 2,3% untuk negara pendapatan menengah dalam waktu yang sama. Tentu saja pertumbuhan pendapatan bukan tujuan akhir pembangunan; ia merupakan alat pemenuh kebutuhan seseorang, keluarga dan masyarakat. Dengan kenaikan pendapatan inilah penduduk Indonesia dapat meningkatkan, misalnya, masukan kalori yang dalam 1965 masih lebih rendah dari rata-rata dunia menjadi lebih

tinggi sedikit dalam 1989. Dengan itu pulalah berbagai kebutuhan lain, yang pokok maupun yang tidak pokok, dapat dipuaskan. Perbaikan pendidikan sebagai pintu bagi kehidupan modern, imunisasi dan jasa kesehatan dasar lain, siaran radio dan televisi atau pertemuan dengan budaya lain, semuanya memerlukan kenaikan pendapatan.

Betapa pun kayanya seseorang atau suatu negara, tempatnya dalam pergaulan sosial dan antarbangsa dipengaruhi antara lain oleh struktur ekonomi. Dalam kaitan ini keberhasilan akselerasi pembangunan 25 tahun silam juga perlu dilihat dari perubahan struktur ekonomi. Bahkan, walaupun secara salah, pembangunan sering diartikan secara sempit sebagai industrialisasi. Dalam tahun 1965, pertanian masih mewakili 56% dari PDB Indonesia. Kini sumbangan ini sudah lebih kecil sedikit dari 20%. Pertanian sudah dilewati oleh industri pengolahan menurut sumbangan terhadap PDB sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 1. Industri pengolahan itu sendiri pun mengalami pergeseran-pergeseran, begitu juga jasa-jasa. Diversifikasi seperti ini penting sekali dalam pembangunan ekonomi. Ia mempengaruhi antara lain derajat sejauh mana rakyat dapat mengejar modernitas yang mengandung antara lain kemandirian pilihan. Kemampuan suatu ekonomi untuk tumbuh langgeng juga sangat dipengaruhi oleh tingkat diversifikasi, begitu juga kemampuan untuk menjadi negara dagang. Bagaimana beratnya akibat yang dapat timbul karena monokultur sudah dipelajari Indonesia ketika tiba-tiba harga minyak anjlok dalam 1980-an. Sebaliknya, pukulan berat yang berasal dari krisis minyak dapat dihadapi Jepang karena kemampuan ekonomi yang tersebar dengan kerawanan yang berbeda-beda terhadap gejolak minyak.



Tabel 1

KOMPOSISI SEKTORAL PRODUK DOMESTIK BRUTO  
(dalam Persentase)

	1969 <sup>a</sup>	1990 <sup>b</sup>
Pertanian, Kehutanan, Perikanan, Peternakan	49,3	19,5
Perdagangan	4,7	15,2
Industri Pengolahan	9,2	19,3
Listrik, Gas, Air	0,5	0,6
Konstruksi	2,8	5,8
Transpor dan Komunikasi	2,8	5,5
Jasa Lain	30,7	34,1
PDB	100	100

Catatan: <sup>a</sup>Harga konstan 1973

<sup>b</sup>Harga konstan 1983

Persoalan-persoalan yang Akan Diwariskan

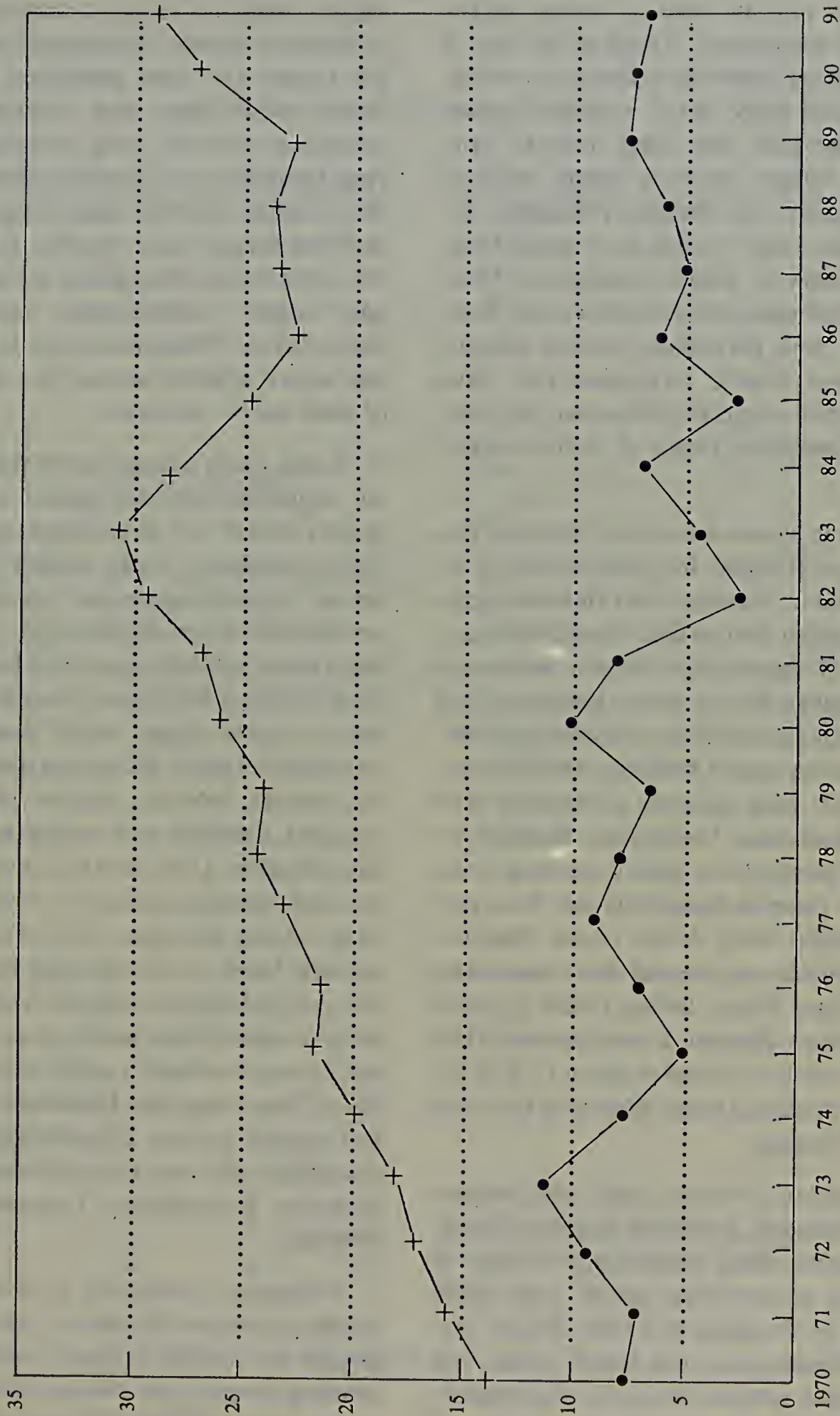
Contoh-contoh di atas dipetik untuk menunjukkan bahwa akselerasi modernisasi dalam 25 tahun terakhir mampu membuahkan perbaikan kesejahteraan bagi penduduk yang hampir dua kali lipat antara 1960 dan 1989. Tetapi masa seperempat abad tersebut harus dilihat secara kritis. Berbagai pelajaran perlu dan dapat ditarik darinya sebagai masukan bagi formulasi strategi menghadapi seperempat abad berikutnya.

Catatan pertama yang harus dibuat berkaitan dengan kecepatan dan kegigihan Indonesia dalam akselerasi. Sudah disebut bahwa dalam 25 tahun terakhir Indonesia mencatat kemajuan-kemajuan dengan tempo yang lebih cepat daripada banyak negara lain. Tetapi di pihak lain harus dicatat juga

ketertinggalan Indonesia dibanding beberapa negara lain seperti Korea Selatan dan Cina yang dalam periode 1965-1989 mencatat kenaikan pendapatan per kepala yang lebih tinggi daripada Indonesia.

Disamping itu, masa 25 tahun itu bukanlah masa yang seragam dilihat dari kecepatan akselerasi. Dalam masa stabilisasi, Indonesia mencatat pertumbuhan tinggi, tetapi kemudian melambat dengan beberapa palung (1971, 1975, 1979, 1982 dan 1985) seperti tampak dari Gambar 1. Secara rata-rata pertumbuhan PDB adalah 7% per tahun dalam 1965-1980 untuk kemudian melambat menjadi 5,3% dalam 1980-1989. Lebih kuat lagi adalah perlambatan dalam ekspansi ekspor, yaitu dari 9,6% per tahun dalam 1965-1980 menjadi 2,4% dalam 1980-1989. Bahkan sebelum 1980 pun perlambatan sebenarnya sudah terjadi.

PERTUMBUHAN TAHUNAN PDB



● Pertumbuhan PDB  
+ Investasi/PDB dalam %

Gambar 1



Boom minyak memang mendatangkan berbagai keuntungan. Tetapi di sisi lain, ia membonceng beberapa kelemahan penting. Pemerintah tidak dapat melawan godaan yang diperkuat oleh uang minyak, yaitu campur tangan langsung dalam ekonomi berupa antara lain ekspansi perusahaan negara secara besar-besaran dan regulasi ketat. Dalam masa ini pulalah masyarakat bisnis yang berorientasi lokal tumbuh cepat di Indonesia, baik perusahaan negara maupun perusahaan swasta, dirangsang oleh uang minyak dan respon kebijaksanaan yang berintikan substitusi impor di balik proteksi tinggi.

Banyak alasan di belakang fluktuasi pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam 25 tahun terakhir. Sebagian dari fluktuasi tersebut berkaitan dengan daur bisnis, baik yang berasal di dalam negeri seperti penurunan pertumbuhan karena musim kering panjang yang memukul pertanian maupun yang berasal dari luar seperti kelesuan ekonomi negara industri yang menekan permintaan akan ekspor Indonesia. Menghadapi fluktuasi seperti ini pengendalian makro memang sering dipakai. Tetapi ia dapat dihindari. Yang perlu dipelajari lebih dalam adalah fluktuasi pertumbuhan yang berasal dari sebab-sebab di luar daur bisnis. Dalam kaitan ini perlu diperhatikan Gambar 2 yang menunjukkan bahwa investasi sebagai pecahan PDB di Indonesia tergolong tinggi dibanding beberapa negara tetangga.

Meskipun demikian, dari segi pertumbuhan ekonomi, Indonesia tergolong lemah. Yang harus dicari adalah faktor-faktor di belakang produktivitas modal yang relatif rendah ini. Sebagian berkaitan dengan tingkat perkembangan yang relatif rendah dan penyebaran wilayah Indonesia yang memaksa investasi infrastruktur yang relatif besar.

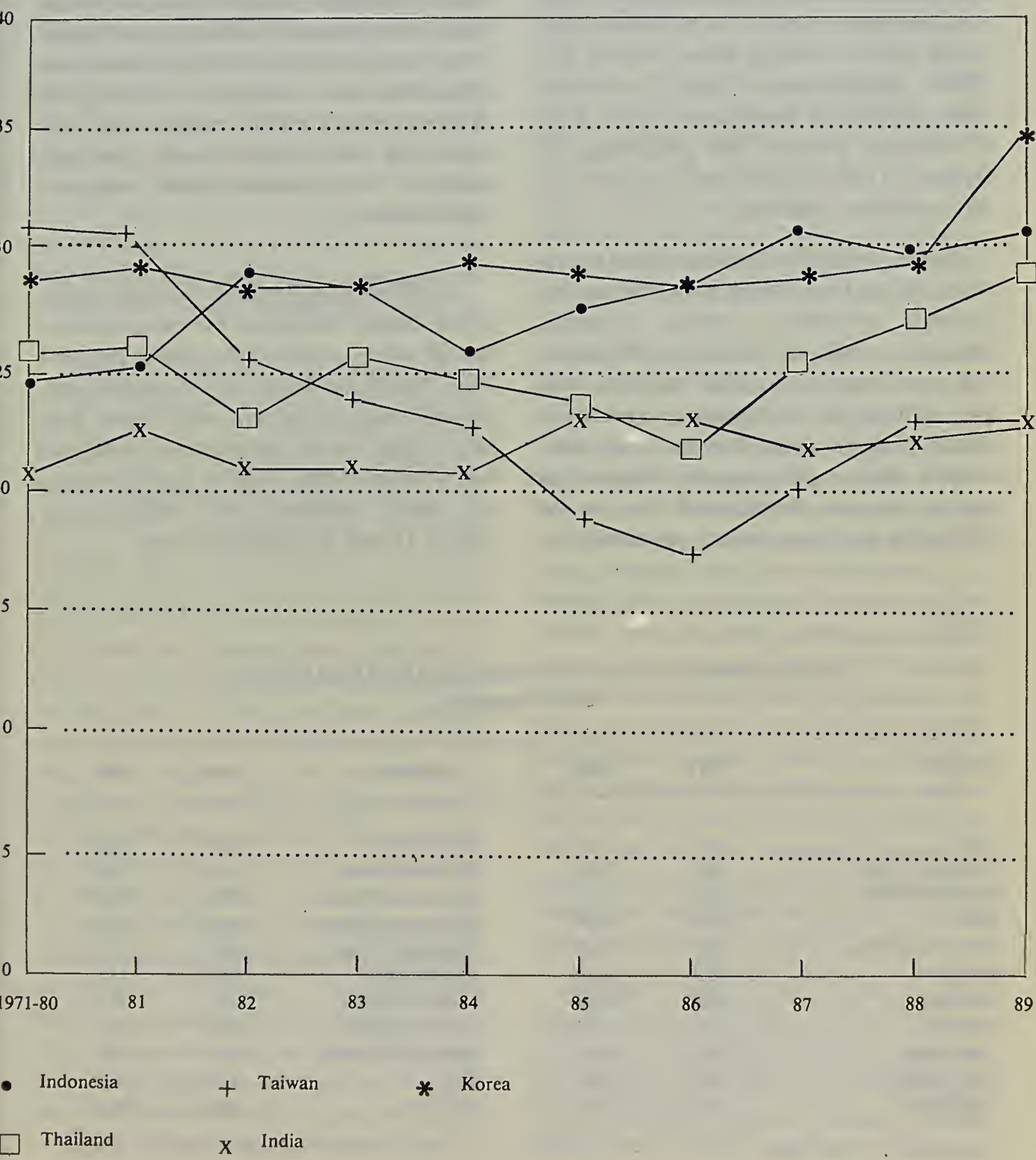
Bagian selebihnya kiranya adalah akibat kebijaksanaan alokasi yang ditandai oleh campur tangan kuat dari pemerintah, apakah dalam bentuk harga yang ditetapkan atau penargetan industri yang melawan pasar yang bermuara pada kapasitas lebih dengan biaya satuan produksi yang tinggi. Dalam ekonomi dengan kadar regulasi tinggi, sumber pertumbuhan yang paling dapat diandalkan adalah ekstensifikasi penggunaan faktor-faktor. Pemanfaatan sumber-sumber lain seperti efisiensi alokasi dan *economies of scale* justru terhambat.

Ketika harga minyak anjlok dalam 1980-an, perubahan orientasi menjadi keharusan tetapi terbukti sulit dirumuskan, apalagi diimplementasikan. Sudah hampir 10 tahun berlalu sejak pengumuman paket penting pertama dalam pertengahan 1983, tetapi berbagai unsur kebijaksanaan yang berasal dari masa orientasi lokal masih bertahan. Tidak hanya regulasi tinggi, tetapi juga ketidaktransparanan masih ditemukan dalam industri strategis, beberapa industri lain seperti otomotif, distribusi atau perdagangan lokal, dan pertanian. Lebih dari itu, komitmen pemerintah terhadap ekonomi terbuka masih tetap lonjong walaupun terus menguat. Masyarakat bisnis pun belum dapat melepaskan diri dari kebiasaan-kebiasaan yang lumrah dalam orientasi lokal seperti akumulasi hak-hak istimewa sebagai sumber pertumbuhan bisnis. Biaya tinggi dan kelambatan yang terkait dengan sisa-sisa ketertutupan ini kiranya adalah salah satu faktor di belakang perlambatan pertumbuhan Indonesia dalam 1980-an.

Percepatan perubahan struktur adalah bagian penting dari akselerasi, seperti disinggung di atas. Secara nasional, perubahan ini memang tampak kuat. Namun demikian beberapa persoalan tampaknya akan harus di-

Gambar 2

INVESTASI DOMESTIK BRUTO, % PDB





wariskan ke masa 25 tahun kedua. Pertama, banyak provinsi di Indonesia masih sangat tergantung pada sektor primer menurut komposisi PDRB-nya. Ada 5 provinsi dalam 1989 di mana lebih dari separoh PDRB berasal dari pertanian dan pertambangan seperti tampak dari Tabel 2. Di 14 provinsi lain sektor primer mewakili antara 30-49% dari PDRB. Minyak bumi di Riau, gas alam di Aceh, gas alam di Kalimantan Timur, kayu di beberapa provinsi dan perkebunan di Sumatera Utara terbukti tidak menjadi motor perubahan struktural.

Kedua, perubahan struktur dalam penyerapan tenaga kerja terjadi jauh lebih lambat daripada perubahan struktur produksi. Pada akhir 1989, masih 56 dari 100 penduduk yang bekerja menjejali pertanian. Bagian terbesar dari penduduk yang bekerja adalah swakerja tanpa bantuan orang lain, bekerja dibantu oleh anggota keluarga dan pekerja keluarga. Buruh masih tetap mewakili bagian kecil, dan jumlah pengusaha de-

ngan pekerja tetap juga sangat kecil. Pendidikan pekerja memang sudah membaik. Tetapi pada awal 1990 pun masih 42,6% dari angkatan kerja yang tidak/belum pernah atau tidak tamat Sekolah Dasar dengan persentase tertinggi di atas 60% dicatat di Irian Jaya, Nusa Tenggara dan Kalimantan Barat. Yang menamatkan pendidikan akademi atau universitas masih serendah 1,7% atau jauh di bawah rata-rata dunia yang sudah mencapai 16% dalam 1988. Dengan kata lain, angkatan kerja Indonesia tidak semodern produksinya.

Kritik lain yang sering ditonjolkan dalam kaitan dengan akselerasi pembangunan dalam 25 tahun terakhir menyangkut pemerataan. Jumlah penduduk miskin memang berkurang, tetapi jumlahnya masih besar. Ada tanda-tanda bahwa pemerataan relatif dalam beberapa tahun terakhir justru memburuk seperti terungkap dari kenaikan rasio Gini di 11 dari 27 ibukota provinsi.

Tabel 2

PANGSA PERTANIAN DAN PERTAMBANGAN DALAM PDRB, 1983  
(dalam Persentase)

Provinsi	1983	1989	Provinsi	1983	1989
Aceh	51,7	51,0	Jawa Timur	32,9	28,2
Sumatera Utara	38,4	36,5	Kalimantan Barat	33,9	28,9
Sumatera Barat	31,7	31,7	Kalimantan Tengah	34,0	30,4
Riau	87,4	83,8	Kalimantan Selatan	36,2	30,5
Sumatera Selatan	46,3	41,0	Kalimantan Timur	65,1	51,7
Bengkulu	46,9	46,4	Sulawesi Utara	33,3	35,8
Lampung	45,8	45,0	Sulawesi Tengah	43,2	44,3
Jakarta	1,4	1,2	Sulawesi Selatan	45,6	44,3
Jawa Barat	39,2	32,5	Sulawesi Tenggara	55,7	47,7
Jawa Tengah	32,2	30,8	Bali	43,7	36,7
Yogyakarta	31,9	29,4	Irian Jaya	69,6	58,5



Secara temporal ada masalah pemerataan sehubungan dengan deplesi sumber-sumber alam yang tidak terbaru seperti hutan alam dan mineral yang dalam tahun-tahun mendatang memerlukan investasi dalam reklamasi. Bunga dan cicilan hutang luar negeri yang semakin besar juga dipersepsi luas sebagai beban warisan yang akan bermuara pada tingkat pajak yang lebih tinggi daripada seandainya 25 tahun terakhir tidak bertumpu atas pendanaan asal pinjaman luar negeri. Kewajiban luar negeri ini mempunyai juga implikasi kuat terhadap manajemen ekonomi dalam tahun-tahun mendatang seperti keharusan untuk menganut kebijaksanaan ekonomi makro yang ketat.

Menurut ruang juga ada masalah pemerataan. Pangsa Jawa dalam PDRB gabungan naik dari 52,1% dalam 1983 menjadi 53,7% dalam 1989, sementara pangsa Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi turun. Dalam industri pengolahan yang diproyeksi menjadi sektor pertumbuhan terpenting dalam 25 tahun mendatang, beberapa pusat industri di Pulau Jawa menguasai pangsa yang besar dan cenderung naik. Sesudah deregulasi, Jawa atau tepatnya beberapa pusat pertumbuhan di Jawa, mencatat pangsa yang cenderung menaik dalam investasi baru yang pada waktunya dapat memperdalam kesenjangan antarwilayah. Belum diperhitungkan dampak transfer dari beberapa pusat pertumbuhan, seperti transfer laba BUMN dan perusahaan swasta yang besarnya sulit diketahui. Jika tidak ada perubahan dalam tahun-tahun mendatang, polarisasi pertumbuhan ini dapat bermuara pada konflik kedaerahan. Bahwa primordialisme dapat timbul tak terkendali dalam lingkungan yang disangka sudah modern, tampak jelas sekali dari pecahnya Uni Soviet, Yugoslavia dan Cekoslowakia menurut garis et-

nikal dan peristiwa rasial yang melanda Amerika Serikat baru-baru ini.

Dimensi lain pemerataan ditemukan dalam bisnis. Studi empirikal tentang ini masih sangat diperlukan. Persoalan pertama berkaitan dengan ketimpangan antara yang besar dan yang kecil. Dalam sektor modern ekonomi Indonesia kita temukan tingkat konsentrasi tinggi dan kecenderungan kuat untuk memilih ekspansi melalui konglomerasi atau ekspansi ke bisnis-bisnis baru yang tidak berhubungan dengan bisnis yang sudah ada. Ekspansi seperti ini sebenarnya terjadi juga di negara lain seperti Amerika Serikat, Jepang, Korea Selatan dan Jerman.

Walaupun pakar manajemen seperti Michael Porter menganjurkan sikap hati-hati dalam mengejar diversifikasi bisnis, faktor kebijaksanaan yang membatasi ekspansi vertikal dan horisontal seperti pernah dialami Indonesia, godaan pengambilalihan perusahaan yang kesulitan dan dijual dengan harga "rendah" dan keagresifan untuk memanfaatkan setiap kesempatan bisnis dapat bekerja serentak untuk mendorong konglomerasi. Dalam kasus Indonesia sekarang adalah sukar mencari perusahaan besar yang bukan konglomerat. Ada dugaan bahwa konglomerasi sudah menjadi penghalang bagi pemerataan bisnis di Indonesia walaupun dugaan ini belum didukung oleh bukti-bukti empirikal yang memadai. Bagaimana konglomerasi harus ditangani kiranya akan merupakan salah satu pertanyaan penting dalam tahun-tahun mendatang.

Berbagai usaha yang digalang untuk mendorong perkembangan usaha kecil seperti keterkaitan dan kredit preferensial belum membuahkan hasil yang diharapkan karena berbagai alasan. Pertama, faktor-faktor sukses dalam usaha kecil tampaknya



belum diketahui dengan baik. Dengan demikian muncul masalah kedua, yaitu pemilihan target dari antara banyak sekali pengusaha dan perusahaan yang tergolong kecil yang berbeda menurut alam bisnisnya. Ketiga, dalam ekonomi yang bertumpu atas regulasi, pendirian dan penyelenggaraan bisnis terikat dengan biaya transaksi yang tinggi. Insiden biaya ini tergantung dari skala operasi. Semakin kecil output, semakin tinggi biaya transaksi per satuan. Tidak hanya itu, penataan regulasi yang tidak transparan bekerja sebagai penghambat yang bahkan dapat prohibitif, walaupun biaya transaksi yang terlibat tidak tinggi. Keempat, insentif-insentif yang ditawarkan bagi usaha kecil tidak sekuat seperti yang ditawarkan bagi usaha besar. Proteksi tinggi yang diberikan pada industri substitusi impor bahkan menjadi disinsentif berupa harga tinggi produk setengah jadi dan barang modal yang dibutuhkan perusahaan kecil di hilir kebanyakan industri.

Kebebasan untuk mengimpor langsung produk setengah jadi kalau harga produk lokal ternyata lebih tinggi, dapat dimanfaatkan oleh perusahaan besar saja karena alasan praktikal. Gabungan antara regulasi, kecenderungan kuat di kalangan pengusaha besar memilih ekspansi ekstensif kiranya adalah faktor penting di belakang ketertinggalan usaha kecil di Indonesia. Dengan ketertinggalan ini keterkaitan industri tidak dapat berkembang, berbeda dengan di banyak negara seperti Jepang di mana usaha besar dapat bertumpu pada kemajuan usaha kecil untuk memperbaiki daya saing internasionalnya.

Persoalan-persoalan lain yang berkaitan dengan pemerataan dalam bisnis terdiri dari ketertinggalan koperasi dibanding swasta dan BUMN dan pengelompokan pengusaha

atas dasar garis etnikal antara "pribumi" dan "non-pribumi" yang masing-masing pada gilirannya bukanlah kelompok yang homogen. Posisi BUMN sebagai kelompok juga melemah dibanding swasta. Pendirian perusahaan baru tidak lagi merupakan prioritas tinggi dalam pengeluaran pemerintah dan partisipasi modal bagi perusahaan yang sudah ada juga sangat dibatasi. Beberapa sektor yang dulu merupakan bidang eksklusif BUMN bahkan sudah di buka bagi partisipasi swasta seperti listrik, telekomunikasi, jalan tol dan siaran televisi. Dengan pergeseran-pergeseran ini, sektor swasta akan semakin menonjol dalam ekonomi Indonesia dibanding koperasi dan BUMN.

Karena itu, diskusi tentang sistem sosial perlu mengangkat tafsir dan penerapan asas kekeluargaan sebagai inti Pasal 33 UUD 1945 menjadi persoalan prioritas. Yang harus diutamakan kiranya adalah penghayatan asas kekeluargaan dalam perusahaan, apakah itu swasta, negara atau koperasi. Status tidak menjamin perilaku perusahaan, termasuk perilaku sosialnya. Dalam kaitan ini pertumbuhan perseroan publik, perlakuan yang standar bagi pekerja dan pengisian secara konkret hubungan perburuhan Pancasila perlu diberi perhatian besar.

## **Bauran Sulit Antara Pertumbuhan dan Pemerataan**

Harmonisasi pertumbuhan tinggi dengan perbaikan pemerataan adalah pekerjaan yang sulit, tetapi tidak mustahil. Taiwan, misalnya, menikmati pertumbuhan tinggi dengan mencatat tingkat pemerataan yang tergolong baik sekali dibanding banyak negara lain. Jepang dan Jerman juga menonjol di antara negara-negara industri tidak sa-



ja karena pertumbuhannya yang relatif tinggi dan stabilitas moneter yang kuat, tetapi juga karena kemajuan usaha kecil dan perbaikan kesejahteraan pekerja melalui jaring sosial yang komprehensif.

Tidak ada obat mujarab dalam harmonisasi ini. Ia dipengaruhi antara lain oleh strategi pembangunan yang dianut, khususnya kesesuaian antara industri-industri yang dipacu dengan kualitas sumber daya manusia. Semakin netral kebijaksanaan terhadap alokasi sumber, semakin mungkin sumber tersebut mengalir ke industri-industri yang lebih padat menggunakan sumber yang relatif melimpah. Tentu saja sikap pengusaha dalam memola hubungannya dengan pekerja juga sangat berpengaruh, demikian juga prioritas-prioritas dalam pengeluaran negara. Tetapi apapun instrumennya, pertumbuhan tinggi dan perbaikan pemerataan hanya dapat diharmonisasi secara langsung melalui perbaikan produktivitas dan kreativitas. Dalam kaitan inilah investasi dalam sumber daya manusia muncul sebagai variabel yang sangat penting dalam pembangunan.

Indonesia yang sempat diklasifikasi Bank Dunia sebagai negara berpendapatan menengah, dalam 1989 direklasifikasi ke dalam negara berpendapatan rendah. Di satu pihak, ekonomi Indonesia mengalami deselerasi dalam 1980-an sementara banyak negara lain, terutama di Asia, mencatat pertumbuhan tinggi, walaupun bukan pertumbuhan luar biasa. Karena itu, kembali dan bertahan dalam jalur pertumbuhan tinggi masih tetap merupakan kebutuhan di Indonesia. Tetapi jalur tersebut akan berbeda dalam beberapa hal dari jalur yang ditempuh dalam akselerasi pertama.

Gabungan kebijaksanaan makro yang

hati-hati dan deregulasi keuangan, investasi dan perdagangan sudah bekerja demikian hingga sektor swasta sekarang sudah lebih kuat dari sektor publik menurut jumlah dan pertumbuhan investasinya. De facto, Indonesia sudah beralih ke ekonomi pasar walaupun dengan banyak kontroversi dan derajat institusionalisasi yang masih rendah. Dengan perubahan ini diharapkan bahwa sumber pertumbuhan akan mengalami pergeseran.

Ekstensifikasi penggunaan faktor memang akan tetap sangat penting, tetapi sumbangan perbaikan efisiensi dalam alokasi sumber akan naik. Secara sektoral, industri pengolahan sudah menjadi penyumbang terbesar kepada pertumbuhan dalam tahun-tahun terakhir. Dalam industri pengolahan itu sendiri juga terjadi pergeseran-pergeseran. Industri yang padat bahan memang masih tetap dominan. Tetapi pangsa dalam output industri pengolahan menurun dari 59% dalam 1977 menjadi 54% dalam 1988, sementara pangsa industri yang padat tenaga berkeahlian rendah naik dari 23% menjadi 26%, demikian juga industri yang padat teknologi, yaitu dari 7% menjadi 10,7%. Yang juga turun adalah pangsa industri yang padat tenaga ahli menjadi 9% dalam 1988. Pergeseran serupa juga terjadi dalam ekspor. Penyumbang terbesar terhadap ekspor hasil industri masih tetap industri yang padat bahan. Tetapi pangsa turun dari 89,5% dalam 1977 menjadi 63% dalam 1988. Sebaliknya sumbangan industri padat tenaga berkeahlian rendah melonjak dari 1,8% menjadi hampir 23%. Untuk tahun-tahun yang akan datang pun pergeseran ini tampaknya akan menguat asalkan kebijaksanaan nonintervensionis dapat dipertahankan.

Dua kelompok industri yang sekarang



menjadi andalan Indonesia, yang padat bahan dan yang padat tenaga berkeahlian rendah, akan harus didukung oleh industri yang padat pengetahuan dan teknologi supaya dapat mendukung pertumbuhan ekonomi yang memadai tinggi. Kalau selama ini Indonesia sangat memikirkan kesenjangan tabungan-investasi yang pada dirinya adalah persoalan yang praktis abadi, dalam tahun-tahun yang akan datang kesenjangan teknologi (*technology gap*) akan harus diberi perhatian yang semakin besar. Dalam kaitan ini, persoalan yang menyangkut tingkat difusi pengetahuan dan teknologi impor, kemampuan mengeksploitasi mereka dan aktivitas teknologi nasional perlu ditangani secara lebih mendasar daripada menghadapinya dengan penargetan industri yang, per definisi, mempunyai cakupan yang sangat terbatas. Perusahaan Indonesia perlu memperluas cakupannya dengan menjadi pusat-pusat perebutan kemampuan teknologikal dan untuk itu, pengetahuan tentang pasar pengetahuan dan teknologi, adalah kebutuhan dasar. Secara sendiri, suatu perusahaan tidak mungkin memenangkan persaingan. Keunggulan kompetitif hanya dapat dibangun di atas jaringan (*networking*) yang kekuatannya pada gilirannya ditentukan oleh mata rantai yang paling lemah.

Perubahan struktur lain yang sangat penting menyangkut permintaan. Sisa dasawarsa ini akan ditandai antara lain oleh bunga dan cicilan pinjaman luar negeri yang terus membesar. Bank Dunia memperkirakan bahwa dalam paruh kedua 1990-an ini kebutuhan pendanaan (eksternal) Indonesia akan naik menjadi sekitar \$17 milyar per tahun dengan sumber pendanaan yang tetap sangat tergantung dari pinjaman luar negeri (pemerintah dan swasta). Secara relatif, ini bukan perburukan. Namun demikian, neraca pem-

bayaran seperti ini mempersempit pilihan kebijaksanaan.

Ekspansi ekspor akan semakin diperlukan ekonomi Indonesia sebagai unsur kenaikan permintaan total. Ekspansi permintaan dalam negeri, terutama ekspansi konsumsi, tidak dapat dibiarkan tinggi. Pengalaman 1989 dan 1990 menunjukkan bahwa dengan berbagai kendala yang bekerja dalam ekonomi sekarang, ruang bagi ekspansi konsumsi dalam ekonomi Indonesia adalah sangat terbatas. Imperatif ekspansi ekspor ini dan kenaikan permintaan akan faktor-faktor impor yang terikat dengannya membuat perlu suatu diskusi tentang lingkungan global yang akan dihadapi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang. Ini sama sekali tidak berarti pengabaian konsumsi dalam negeri. Ia akan tetap merupakan yang terpenting, tetapi ekspansinya perlu dipelihara lebih lambat daripada ekspansi ekspor.

## Globalisme dengan Nasionalisme Teknologi

Diskusi berikut hanya merupakan penyarian. Dalam masa akselerasi pertama Indonesia sudah bersentuhan erat dengan ekonomi-ekonomi lain. Namun demikian ada perbedaan-perbedaan penting antara 25 tahun terakhir dengan 25 tahun yang akan datang. Tentu saja diskusi berikut sangat spekulatif. Bahwa lingkungan global dapat berubah seketika baru saja disaksikan dunia dalam keruntuhan komunisme Soviet yang dulu dianut juga oleh satelit-satelitnya di Eropa Timur.

Berakhirnya Perang Dingin yang dulu turut mewarnai konsepsi-konsepsi emansipasi yang dikejar negara sedang berkembang se-



perti tercermin dalam Orde Ekonomi Internasional Baru yang anti pasar dalam banyak hal merupakan perubahan pertama. Secara potensial perubahan ini berarti perluasan pasar yang terbuka bagi negara-negara yang haus ekspansi perdagangan. Tetapi dalam jangka pendek ia akan lebih terasa sebagai penajaman persaingan dalam perebutan akses ke pasar barang dan jasa, akses ke modal dan akses ke teknologi.

Perubahan kedua berkaitan dengan pergeseran geografi ekonomi dunia. Ketika Indonesia menerima kebijaksanaan ekonomi yang lebih terbuka pada paruh kedua 1960-an, orang masih meragukan kemampuan negara sedang berkembang Asia untuk maju. Walaupun pertumbuhan mereka sudah tinggi, pengalaman tersebut diremehkan karena terjadi di "negara-negara kecil". Tetapi keraguan itu digantikan oleh antusiasme dalam kaitan dengan strategi pembangunan yang dianut negara-negara ini. Dalam tahun-tahun mendatang pun Asia Tenggara dan Asia Timur tampaknya akan dapat memelihara dinamismenya dan bertahan sebagai salah satu pusat pertumbuhan dunia. Tetapi di tempat lain juga ada bagian-bagian yang sangat menarik. Di Eropa Barat misalnya, Spanyol menonjol karena kemampuannya untuk menarik jumlah investasi asing yang sangat besar dalam tahun-tahun sesudah integrasi dengan Masyarakat Eropa, terutama sesudah pengumuman Pasar Tunggal. Di Amerika, Meksiko yang melakukan deregulasi bertempo tinggi tampaknya berpeluang baik untuk tumbuh cepat dalam tahun-tahun yang akan datang, apalagi dengan keanggotaan dalam NAFTA.

Perubahan lain terletak dalam pergeseran dari ekonomi terencana ke ekonomi pasar seperti sudah terjadi di banyak negara dan

tampaknya akan ditiru di lebih banyak negara lagi. Proteksionisme memang masih relevan. Tetapi deregulasi perdagangan adalah salah satu ciri penting dari manajemen ekonomi dasawarsa ini. Di kebanyakan negara maju, tingkat proteksi sudah sangat rendah dan mendorong integrasi produksi. Kalau dulu yang kuat adalah integrasi melalui perdagangan, integrasi sekarang dan dalam tahun-tahun yang akan datang akan meluas dan memadat dalam produksi.

Dengan demikian, produksi dalam semakin banyak perusahaan Amerika akan semakin tergantung dari komponen buatan semakin banyak negara lain. Dalam semakin banyak industri, proteksionisme akan menjadi tumpul. Tetapi, dalam industri *frontir* seperti komputer paralel, televisi definisi tinggi, bahan superkonduktif, keramik halus dan bioteknologi, nasionalisme akan menguat. Argumen industri muda diganti dengan argumen industri strategik dengan instrumen kebijaksanaan yang lebih rumit.

Persoalan-persoalan yang berkaitan dengan teknologi dan penelitian dan pengembangan seperti perlindungan hak milik intelektual akan semakin ditonjolkan dalam perundingan-perundingan perdagangan internasional. Namun, dalam industri-industri inipun nasionalisme akan harus memperhatikan keterbatasan-keterbatasan nasional dalam pengadaan modal, tenaga kerja dan pasar yang diperlukan oleh pertumbuhan masing-masing industri. Banyak alasan kuat yang akan memaksa "kerja sama kompetitif" dalam industri-industri frontir ini. Pelaku utama dalam perlombaan ini adalah perusahaan yang nyatanya lebih mengutamakan pemaduan sumber melalui aliansi dengan perusahaan lain daripada berjalan sendiri seraya mempertaruhkan kelangsungan



hidup perusahaannya dengan harapan akan keluar sebagai pemenang dalam perlombaan tertentu.

Di dalam masing-masing ekonomi juga akan terjadi perubahan struktural. Negara-negara industri sedang memasuki masa kelangkaan angkatan kerja karena penuaan penduduk. Beban sosial yang akan dipikul karena pergeseran demografik ini akan sangat besar. Industri-industri yang relatif padat tenaga kerja dan tidak dapat diotomasi akan terus direlokasi. Jasa-jasa akan semakin penting dalam ekonomi-ekonomi maju ini dalam penciptaan nilai tambah maupun penyerapan tenaga kerja. Komposisi "rantai nilai" berubah dengan bagian yang membesar dalam rantai-rantai pra-pengolahan dan purna-pengolahan, sementara rantai pengolahan sendiri akan mewakili pangsa yang mengecil. Indonesia pun tidak perlu terkejut kalau negara-negara maju semakin fokus dalam kampanye liberalisasi perdagangan jasa. Perubahan ini berarti di satu pihak tekanan persaingan yang menajam di industri-industri tertentu, tetapi di lain pihak peluang potensial bagi industri lain di banyak negara sedang berkembang.

Globalisasi antara lain juga berarti penyempitan perbedaan dalam memandang banyak persoalan. Keterbatasan penyesuaian lingkungan secara alamiah terhadap aneka bentuk degradasi yang menyertai pembangunan ekonomi dewasa ini sudah menjadi keprihatinan global. Hal yang sama berlaku bagi penghormatan hak-hak asasi manusia, bagaimanapun kuatnya argumen yang membela keterkaitan antara hak asasi dan unsur-unsur lokal dalam budaya suatu bangsa. Melalui satu atau lain jalur, globalisasi ini pasti mempunyai pengaruh ekonomik yang tidak dapat diabaikan oleh masing-masing negara-bangsa.

## **Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Akselerasi Modernisasi Kedua**

Untuk meringkas, dalam tahun-tahun yang akan datang Indonesia akan menghadapi tugas sulit untuk mengurut prioritas-prioritas pembangunan. Pemacuan pertumbuhan akan tetap diperlukan dengan segala konsekuensinya terhadap investasi, mobilitasi tabungan dan lingkungan yang perlu bagi perbaikan efisiensi alokasi modal. Akselerasi ini tidak dapat ditumpukan terus-menerus pada industri yang padat bahan dan atau padat tenaga berkeahlian rendah. Sumber pertumbuhan dalam masa akselerasi kedua harus bergeser secara bertahap ke perbaikan efisiensi alokasi, perubahan teknologi dan faktor skala.

Dua yang disebut terakhir ini pada gilirannya memerlukan peningkatan kemampuan untuk menyerap manfaat dari teknologi yang didifusi dari luar dan usaha teknologi nasional, terutama dalam perusahaan. Dari segi permintaan, ekspansi ekspor akan semakin penting sebagai komponen kenaikan permintaan total. Yang dapat diandalkan dalam hal ini adalah industri pengolahan dan beberapa jasa. Tetapi industri pengolahan Indonesia masih terikat dengan kandungan impor yang tinggi. Karena itu, keberhasilan ekspansi ekspor akan dipengaruhi oleh sejauh mana impor bebas dari biaya tinggi yang tidak perlu.

Disamping itu, pembangunan infrastruktur termasuk dalam kebutuhan pokok. Selama Indonesia memusatkan perhatian pada pengolahan (*manufacturing*), selama itu pula pangsa nilai yang diperebutkan adalah yang relatif kecil dan mengecil. Tindakan menuju ke pra-pengolahan dan purna-



pengolahan akan semakin mendesak. Keberhasilan manajemen perusahaan perlu diukur dari dinamisme mereka menciptakan kaitan (*links*) dengan pasar barang dan jasa, pasar faktor, pasar teknologi dan pasar pengetahuan dunia, misalnya melalui aliansi strategis. Ekonomi pasar, dengan kata lain, akan semakin diperlukan. Institusionalisasinya juga akan semakin diperlukan, termasuk yang berkaitan dengan pemeliharaan pasar melalui infrastruktur legal yang memadai. Dalam kaitan ini beberapa aturan permainan seperti undang-undang persaingan dan pengembangan usaha kecil sudah dibicarakan secara luas di Indonesia. Aturan-aturan ini akan semakin terasa perlu dalam rangka penyempurnaan ekonomi pasar. Tetapi sama pentingnya adalah pelaksanaan dan penyanksian (*sanctioning*) aturan-aturan permainan yang sudah ada.

Harmonisasi pertumbuhan tinggi dengan pemerataan merupakan tugas berat lain yang harus dilakukan dalam tahun-tahun mendatang. Untuk itu berbagai pendekatan perlu digabung. Pengeluaran sosial perlu dinaikkan dibanding pengeluaran ekonomi dalam APBN. Penargetan-penargetan industri, kalau dianggap perlu, harus dipertahankan ramah pasar dan didasarkan atas tolok ukur yang transparan dan tidak dibiarkan merajalela. Dengan industri pengolahan sebagai sektor pertumbuhan terkuat, pertanyaan-pertanyaan perburuhan akan semakin relevan dan perlu dijawab. Karena itu, manajemen perusahaan perlu semakin peka terhadap pertanyaan-pertanyaan ini.

Perbaiki upah, pengadaan jaminan sosial dasar dan elemen lain dari hubungan kemitraan pengusaha-buruh akan menjadi persoalan hangat. Kompromi harus dicari agar di satu pihak pekerja cukup termotivasi untuk bekerja lebih giat dan pintar, tetapi di

lain pihak tidak menghilangkan upah yang relatif rendah sebagai sumber daya saing internasional yang tersedia bagi Indonesia dalam jangka pendek dan menengah. Dalam lingkungan yang lebih terbuka, perusahaan besar kiranya akan melakukan rasionalisasi portofolio bisnisnya. Spesialisasi dengan kelompok usaha kecil dan menengah akan menjadi imperatif bisnis. Tetapi untuk mendorongnya kiranya diperlukan kebijaksanaan aktif seperti kebijaksanaan keterkaitan antara yang besar dan yang kecil terlepas dari apakah mereka BUMN, koperasi atau swasta.

Tidak ada rumus mujarab dalam pembangunan, apalagi dalam bangsa yang majemuk seperti Indonesia yang tidak dapat mengingkari bahwa dalam akselerasi pun kompromi-kompromi yang realistik harus dibuat. Dalam akselerasi modernisasi yang dirumuskan dan dikejar implementasinya oleh almarhum Ali Moertopo, multidimensionalitas ini adalah sesuatu yang menonjol. Karena Indonesia memulai dari basis yang rendah dan di tengah jalan terjadi beberapa gangguan, revitalisasi akselerasi modernisasi dengan adaptasi terhadap perubahan lingkungan kiranya masih dapat dipakai, barangkali bahkan lebih relevan lagi, sebagai strategi jenerik pembangunan dalam 25 tahun mendatang. Pengeratan persatuan dan kesatuan dalam pluralisme, penghormatan hak asasi manusia, pengisian demokrasi Pancasila dan harmonisasi pertumbuhan dengan keadilan sosial pasti tidak kurang relevansinya dalam 25 tahun mendatang dibanding 25 tahun sebelumnya.

Tanpa niat memunculkan formula yang simplistik, kiranya pengembangan sumber daya manusia akan menentukan sejauh mana akselerasi modernisasi kedua dapat diadaptasi dengan lingkungan yang berubah



dalam formulasi maupun implementasi. Dari segi jumlah, sumber daya manusia Indonesia akan masih tergolong besar dalam masa akselerasi kedua. Pertumbuhan penduduk memang akan menurun. Tetapi jumlahnya akan masih naik dari sekitar 180 juta dalam 1990 menjadi 215 juta dan 277 juta masing-masing dalam tahun 2000 dan 2020. Penduduk dalam usia 10-69 tahun akan masih tumbuh dengan cepat sampai akhir abad ini. Tetapi antara 1990 dan 2020 pertumbuhan penduduk dalam kelompok usia ini akan turun menjadi 1,67% dibanding 2,23% dalam 1990-1995. Yang menjadi masalah adalah modal kemanusiaan (*human capital*) yang dapat diakumulasi oleh penduduk besar ini. Kalau Indonesia mengandalkan penduduk berpendidikan rendah sebagai sumber daya saing, tidak saja ia akan kalah dibanding Cina dan India sebagai dua negara berpenduduk di atas satu milyar orang pada tahun 2000. Relevansinya juga akan terkikis oleh kemajuan teknologi mekanisasi dan otomasi di negara-negara yang lebih maju. Memang investasi besar dalam 10 tahun mendatang akan berpengaruh kecil saja terhadap penyempitan kesenjangan tingkat pendidikan angkatan kerja Indonesia dibanding banyak negara industri. Tetapi investasi seperti itu adalah suatu imperatif untuk memelihara relevansi Indonesia sebagai peserta dalam persaingan internasional.

Sejauh menyangkut pendidikan dasar, Indonesia sudah berbuat banyak dalam masa akselerasi pertama. Persentase angkatan kerja yang tidak menamatkan Sekolah Dasar atau tidak pernah sekolah dalam 1990 turun menjadi 42,6% dari 61% dalam 1984. Sebaliknya persentase dengan pendidikan tertier naik menjadi 1,7% dari 0,5% dalam kurun waktu yang sama. Namun demikian,

perbaikan tingkat pendidikan masih tetap tidak memadai menurut berbagai tolok ukur.

Pertama, jarak antara Indonesia dengan banyak saingannya dalam persaingan global masih tetap lebar menurut tingkat pendidikan rata-rata. Kedua, penduduk Malaysia yang sudah melewati pendidikan tertier dalam 1988 sudah mencapai 7% dari penduduk total, Thailand 16%, Cina 2% dan dunia secara keseluruhan 16%. Ketiga, paling sedikit menurut pengeluaran pemerintah untuk pendidikan, Indonesia tergolong rendah dibanding banyak negara lain. Dalam tahun 1989, misalnya, pengeluaran pendidikan mewakili hanya 10% dari pengeluaran total pemerintah pusat dibanding 19,3% di Thailand, 18,5% di Kore Selatan dan 19% di Singapura. Sayang data pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan tidak tersedia. Yang dapat dikemukakan pada kesempatan ini hanya keadaan di beberapa ibukota provinsi Indonesia menurut Survei Biaya Hidup 1989. Penduduk Medan, misalnya, menggunakan 4,7% dari pengeluarannya untuk pendidikan, tetapi penduduk Jayapura hanya menggunakan 2,15%. Tampaknya perusahaan sudah menyadari betul keperluan akan investasi dalam sumber daya manusia, terutama sesudah pengalaman dalam 1989 dan 1990 ketika banyak perusahaan harus mengurungkan ekspansi karena kendala sumber daya manusia. Tetapi kesadaran ini tampaknya baru ditemukan dalam perusahaan-perusahaan besar, itupun berbeda dari satu sektor ke sektor lain.

Kritik keempat berkaitan dengan komposisi disiplin ilmu. Minat untuk memilih ilmu-ilmu sosial tergolong kuat dibanding minat untuk memilih disiplin lain seperti matematika, fisika, dan biologi. Untuk sebagian besar bias ini tampaknya berkaitan dengan



penawaran. Bangku yang tersedia dalam ilmu sosial lebih besar daripada ilmu-ilmu natural dan ditawarkan dengan harga yang relatif rendah pula. Tetapi permintaan juga ikut memainkan peran. Industri pengolahan Indonesia yang pada umumnya masih berupa perakitan dengan disain dan bahkan komponen impor, bukan merupakan ladang yang subur bagi penempatan insinyur yang bekerja sebagai insinyur. Kalaupun ada pekerjaan laboratorium, perlakuan yang diberikan tidak selukratif yang diberikan pada pekerjaan lain.

Tingkat pendidikan rata-rata bukan satu-satunya ukuran investasi dalam sumber daya manusia. Jika kita menjejer manusia menurut pendidikan formalnya dan status pekerjaannya, pada saat ini ada alasan kuat untuk mengatakan bahwa dalam pendidikan kita ada sesuatu yang tidak beres. Semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin cenderung seseorang memilih bekerja untuk orang lain atau menjadi pekerja. Sekitar 90% dari lulusan perguruan tinggi di Indonesia, misalnya, termasuk dalam kelompok buruh, walaupun sebagian sebagai buruh berdasi. Sebaliknya tingkat pendidikan rata-rata pengusaha dengan pekerja tetap adalah jauh lebih rendah. Bagian terbesar dari mereka adalah lulusan Sekolah Dasar atau bahkan berpendidikan lebih rendah lagi. Karena itu, sulit sekali untuk tidak mengajukan hipotesis bahwa pendidikan kita mengandung unsur-unsur yang anti kewiraswastaan. Jangan-jangan pendidikan kita adalah baik untuk menghasilkan penurut yang sangat mengutamakan kepastian biarpun dengan imbal jasa rendah daripada terdidik yang "enterpreneurial". Jika demikian, akselerasi modernisasi akan sangat tidak lengkap. Pertumbuhan dalam tahun-tahun mendatang tidak mungkin langgeng jika ia tidak lebih dari perbesaran simetrikal seperti balon yang

ditiup. Sampai batas yang jauh, Indonesia memerlukan apa yang disebut Schumpeter sebagai "destruksi kreatif" dengan enterpreneur sebagai aktor.

Dalam lingkungan yang berubah cepat, pendidikan akan mubazir jika tidak adaptif dan memusatkan perhatian pada pengalihan pengetahuan daripada kecepatan tinggi untuk menggali dan memanfaatkan pengetahuan. Dalam kaitan ini sektor pendidikan Indonesia bersama beberapa sektor lain seperti kesehatan yang sangat erat dengan pengembangan sumber daya manusia, tampak sebagai anomali. Jika dalam ekonomi dan politik yang menjadi arah kebijaksanaan adalah pembukaan ruang yang lebih besar bagi prakarsa individual dan kelompok, sektor pendidikan di Indonesia masih dikungkung oleh regulasi ekstensif yang dalam beberapa hal tampak tidak perlu.

Prakarsa-prakarsa seperti "otonomisasi" adalah ombak segar dalam lingkungan seperti ini. Tetapi keberhasilan prakarsa ini sangat tergantung dari kerelaan masyarakat untuk terlibat dalam pendidikan. Karena itu, dalam kaidah kebijaksanaan pendidikan dalam akselerasi modernisasi kedua kiranya perlu dimasukkan mobilisasi keterlibatan tersebut. Pendidikan yang dibutuhkan Indonesia untuk mampu mempersempit keteringgalannya dari bangsa-bangsa lain di dunia yang semakin kompak ini adalah terlalu rumit untuk ditundukkan pada derajat sentralisasi yang tinggi. Pendanaannya juga akan demikian besar sehingga tidak mungkin ditanggulangi melalui APBN. Usaha-usaha harus digalang untuk memperkuat partisipasi orang tua, terdidik, lembaga swadaya masyarakat dan perusahaan-perusahaan dalam investasi kemanusiaan ini. Iklim dewasa ini tampaknya sangat baik untuk merangsang masyarakat bisnis memperbesar sumber-sumber pikiran, manajerial dan



keuangan untuk pengembangan sumber daya manusia. Jika pun belum dapat diharapkan menjadi pusat-pusat penelitian dan pengembangan, citra sebagai pusat pengembangan sumber daya manusia perlu sangat diperkuat dalam perusahaan-perusahaan Indonesia. Insentif akan diperlukan dalam beberapa hal. Tetapi lebih penting lagi adalah lingkungan kebijaksanaan yang lebih menjamin keleluasaan perusahaan dalam merumuskan keterlibatannya dalam pengembangan sumber daya manusia di dalam maupun di luar perusahaan.

Konteks diskusi ini adalah akselerasi modernisasi. Tetapi seperti sudah disinggung sebelumnya, perubahan struktur penyerapan tenaga kerja di Indonesia berlangsung jauh lebih lambat daripada perubahan struktur produksi. Memang pekerjaan di sektor pertanian tidak harus berarti pekerjaan tradisional. Bahwa Indonesia berhasil mencapai swasembada pangan, untuk bagian besar adalah karena perbaikan produktivitas yang pada gilirannya terjadi karena difusi teknologi baru dalam arti luas dalam sektor pertanian. Tetapi dengan struktur penyerapan tenaga kerja sekarang dan perubahan dalam komposisi sektoral dari pertumbuhan -- dewasa ini sekitar 25% pertumbuhan adalah sumbangan industri pengolahan -- Indonesia dihadapkan pada tantangan besar dalam pengembangan sumber daya manusia. Bukan hanya kemampuan-kemampuan teknikal yang diperlukan, tetapi juga kemampuan adaptasi terhadap masyarakat industri yang memang masih muda. Yang harus ditumbuhkan tidak kurang dari "budaya industrial".

Pendidikan dan pelatihan hanya sebagian dari keseluruhan persoalan dalam pengembangan sumber daya manusia. Dengan tingkat kesehatan yang rendah, pendidikan

dan pelatihan dapat diibaratkan dengan pemupukan di atas tanah yang tandus. Karena itu, perbaikan kesehatan perlu ditempatkan tinggi dalam urutan prioritas pembangunan. Memang harus dicatat bahwa dalam 25 tahun terakhir Indonesia sudah mencatat berbagai kemajuan dalam perbaikan kesehatan. Keluarga Berencana adalah salah satu contoh. Ketersediaan jasa-jasa kesehatan dasar di semakin banyak tempat adalah contoh lain, begitu juga kenaikan harapan hidup. Beberapa indikator lain masih dapat dikutip. Namun mirip dengan pendidikan, jasa kesehatan di Indonesia masih merupakan anomali dilihat dari derajat regulasi yang mengelilinginya.

Sepintas lalu tampaknya memang wajar kalau penyediaan jasa kesehatan ditundukkan pada mekanisme non-pasar. Namun kewajaran sepintas ini perlu dikaji dengan mendalam. Kelihatannya adalah lebih rumit daripada sekadar pertanyaan keuangan bahwa rumah sakit swasta yang memang juga nir-laba lebih digemari daripada rumah sakit pemerintah. Bahwa di antara penduduk Indonesia banyak yang bepergian ke luar negeri untuk mendapat perawatan medikal, sementara lebih banyak lagi yang di dalam negeri pun tidak mampu membayar perawatan yang diperlukan, juga adalah alasan kuat untuk mempertanyakan sejauh mana manajemen kesehatan di Indonesia dewasa ini sudah memadai. Pernyataan bahwa jasa kesehatan adalah tempat yang tidak cocok bagi mekanisme pasar perlu dikaji ulang.

## Penutup

Diskusi ini tidak dimaksud sebagai usaha yang tuntas. Isinyapun mungkin kurang memadai untuk diberi judul Akselerasi Modernisasi Kedua. Tetapi pembangunan memang

akan tidak pernah tuntas. Pemecahan suatu masalah akan senantiasa disertai oleh munculnya masalah baru. Kalau demikian, pemikiran kritis adalah bagian hakiki dari pembangunan. Dalam kaitan ini, banyak dari gagasan Akselerasi Modernisasi sebagaimana ditempa (*crafted*), jadi bukan sekadar diformulasi, oleh Almarhum Ali Moertopo masih sangat berharga untuk dipelajari untuk memperkaya penempatan akselerasi pembangunan dalam 25 tahun mendatang.

Setiap hari memang adalah kritisal bagi kemajuan suatu bangsa. Tetapi 25 tahun

mendatang kiranya masa yang istimewa bagi Indonesia. Dalam masa inilah akan dibuktikan apakah Indonesia akan mampu menjadi negara yang maju atau akan mengalami nasib *development laggard* yang senantiasa membangun, tetapi tidak pernah maju. Adalah wajar untuk mengingatkan bahwa sukses yang bersifat terobosan dalam sejarah pembangunan sejak Revolusi Industri adalah perkecualian daripada aturan. Sebagian besar bangsa tetap bergulat dengan persoalan-persoalan keterbelakangan, seolah-olah bumi hanya mau menjadi rumah bagi sejumlah kecil negara maju saja.



# Peranan Teknologi dalam Akselerasi Modernisasi Pembangunan Nasional\*

*Anwar Nasution*

“Industrial Policy: The very phrase rattles the teeth. It implies bureaucracy. It suggests government will pick winners and losers. Done badly, it would certainly hurt America. But with the cold war over and a global economy taking shape, America needs to shore its competitiveness. How? Certainly, by investing in education and infrastructure. But that’s not enough. We must recharge the “knowledge base”—the basic science and technology that are the foundation of an advanced industrial society. Perhaps we should call it a growth policy.” (*Business Week*, 6 April 1992.)

## Pengantar

**K**UTIPAN di atas, mengingatkan kita pada gagasan Almarhum Letjen. (Purnawirawan) Ali Moertopo yang dikemukakannya dalam buku yang ditulis oleh beliau dua puluh tahun yang lalu. Pada waktu itu, beliau menekankan akan pentingnya peranan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai sarana akselerasi pembangunan nasional. Seperti kutipan di atas, pada saat yang sama, beliau mengingatkan agar perlu berhati-hati dalam memilih dan menggunakan teknologi agar sesuai dengan kemampu-

an dan kebutuhan masyarakat. Teknologi yang tidak didukung oleh kemampuan masyarakat, menurut Alm. Pak Ali, justru akan dapat menghambat perkembangan.

Bersama dengan makalah Alm. Pak Ali lainnya, buku tersebut dirangkum dalam buku: Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional*, Jakarta: Yayasan Proklamasi, CSIS, Desember 1981 dan dicetak ulang pada bulan Desember 1982. Penekanan Pak Ali akan pentingnya makna teknologi dan peringatan beliau akan penggunaannya, tercermin dari kutipan buku yang disebut terakhir, sebagai berikut:

---

\*Makalah ini disampaikan pada Acara Selamatan Sewindu Wafat Bapak Ali Moertopo, yang diselenggarakan di CSIS, tanggal 6 Mei 1992.

... Teknologi bukan tujuan melainkan akselator dalam proses modernisasi. Penahapan penggunaan teknologi ini sangat penting artinya dalam perkem-



bangan, sebab teknologi yang dimaksudkan sebagai akselerator itu sendiri dapat menghambat perkembangan bila tidak dapat didukung oleh kemampuan yang tersedia dalam masyarakat.” (hal. 62.)

Tulisan ini terutama membahas teknologi yang digunakan dalam industri manufaktur. Selanjutnya dibahas pula beberapa hal antara lain: alasan mengapa semakin penting untuk merenungkan masalah penguasaan teknologi pada saat sekarang ini; makna teknologi dalam pembangunan nasional, dilihat dari sudut pandang ilmu ekonomi; posisi kita dewasa ini dalam eskalator kemajuan teknologi dunia; dan mekanisme alih teknologi.

## Perlunya Memikirkan Masalah Penguasaan Teknologi

Setahun menjelang PJPT II merupakan waktu yang tepat untuk merenungkan masalah teknologi, menginventarisasikan apa yang telah kita miliki, memperkirakan apa yang kita perlukan di masa datang dan bagaimana caranya untuk memperoleh teknologi yang diperlukan itu. Dalam konsep politik kita, seperti GBHN, PJPT II disebut sebagai era industrialisasi. Apa makna dari pengertian industrialisasi itu sangat ditentukan oleh penguasaan kita akan teknologi. Makna industrialisasi itu sekaligus menentukan posisi kita dalam proses globalisasi produksi yang tengah berlangsung dewasa ini, sebagaimana disebut dalam majalah *Business Week* di atas.

Penguasaan teknologi akan menentukan apakah Indonesia sudah menjadi negara industri baru (NIC) atau belum. Menurut Balassa (1981), ada dua indikator yang harus dipenuhi oleh suatu negara agar dapat digolongkan sebagai NIC. Pertama, jika telah

memiliki tingkat pendapatan per kapita minimal sebesar US\$1.100 setahun (diukur pada tingkat harga yang berlaku pada tahun 1978). Kedua, sektor industri manufaktur telah menyumbang minimal sebesar 20% terhadap pembentukan PDB-nya. Persyaratan yang kedua dari indikator Balassa ini lebih mudah kita capai dalam PJPT II daripada untuk mencapai indikator pertama.

## *Deregulasi dan Globalisasi Produksi*

Berbagai perubahan yang terjadi dewasa ini akan mempercepat terjadinya globalisasi produksi. Globalisasi itu tadinya didorong oleh adanya kemajuan teknologi yang sangat pesat di sektor pengangkutan, telekomunikasi dan informasi. Dewasa ini globalisasi produksi semakin terangsang oleh karena adanya deregulasi di berbagai negara serta oleh berakhirnya Perang Dingin setelah adanya reformasi sistem sosial di negara-negara sosialis-komunis. Kemajuan teknologi telah memperpendek waktu tempuh antara dua jarak tertentu, menambah kemampuan pengolahan informasi dan memperbesar *span of control*. Pada gilirannya, hal-hal ini memungkinkan bagi dunia usaha untuk meningkatkan efisiensi dengan memanfaatkan skala ekonomi global.

Dalam proses globalisasi produksi, dunia usaha akan memproduksi di lokasi yang memiliki biaya produksi yang paling murah di atas bumi ini dan menjualnya ke daerah yang memiliki permintaan besar. Pengalaman menunjukkan bahwa proses globalisasi tidak dapat dibendung oleh berbagai hambatan perdagangan, apakah dalam bentuk tarif bea masuk maupun hambatan nontarif, yang masih populer digunakan sebagai instrumen kebijaksanaan ekonomi jangka pendek di berbagai penjuru dunia.



Deregulasi adalah merupakan strategi umum Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional sejak pertengahan dekade 1980-an. Deregulasi tersebut, yang telah menyentuh hampir seluruh kehidupan ekonomi nasional, dapat dipandang sebagai kelanjutan proses de-etatisme yang telah dimulai sejak awal Pemerintahan Orde Baru. Momentum deregulasi akan terus berlangsung di masa datang sebagai konsekuensi dari komitmen kita pada *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) dan *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), yang pada hakikatnya bersifat *outward looking*. Perbedaannya adalah bahwa deregulasi sekarang ini kita lakukan secara sadar dan bersifat sukarela serta unilateral. Bersifat sukarela karena deregulasi itu kita lakukan tanpa meminta negara lain, yang menjadi mitra dagang kita, melakukan hal yang sama. Bersifat unilateral karena deregulasi sekarang ini dilakukan bukan karena adanya tekanan formal dari negara-negara donor, Bank Dunia maupun dari IMF. Ini berbeda dengan keadaan kita pada masa awal Pemerintahan Orde Baru maupun dengan keadaan berbagai negara berkembang yang dewasa ini terpaksa meminta penjadwalan pembayaran hutang luar negerinya.

Sasaran dari deregulasi adalah untuk membuka peluang bagi pemanfaatan proses globalisasi produksi guna meningkatkan tempo pembangunan nasional kita sendiri. Sebagaimana tercermin dalam Trilogi Pembangunan Nasional, tujuan pembangunan nasional adalah untuk memacu tingkat laju pertumbuhan ekonomi, mewujudkan pemerataan dan memperkuat stabilitas internal dan eksternal. Dalam pengertian ilmu ekonomi, tingkat laju pertumbuhan ekonomi hanya mungkin terjadi jika ada investasi yang memadai. Investasi itu dapat berben-

tuk akumulasi stok barang modal ataupun berupa peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pada gilirannya, investasi hanya dapat dilakukan jika tersedia tabungan nasional, apakah dalam bentuk rupiah maupun devisa. Sasaran stabilitas internal adalah untuk mengendalikan tingkat laju inflasi dan memperluas kesempatan kerja. Sementara itu, sasaran stabilitas eksternal adalah untuk memelihara keseimbangan neraca pembayaran luar negeri dan menjaga stabilitas nilai tukar rupiah.

Peluang yang dapat kita manfaatkan untuk mempercepat pembangunan nasional adalah berupa jaringan perdagangan, keuangan, teknologi, tenaga kerja terampil maupun kewiraswastaan internasional. Peluang untuk memanfaatkan jaringan itu menjadi semakin terbuka karena deregulasi telah mempererat integrasi antara pasar komoditi, pasar keuangan dan pasar tenaga kerja nasional dengan pasar yang sama di luar negeri. Melalui jaringan perdagangan, Indonesia mengeksport produksinya dan mengimpor barang yang diperlukannya. Selama tabungan nasional Indonesia belum mencukupi kebutuhan pengeluaran investasinya, selama itu pula Indonesia perlu mengimpor modal asing, apakah melalui bantuan dan pinjaman luar negeri ataupun melalui penanaman modal swasta. Demikian juga dengan impor teknologi, tenaga kerja terampil maupun wiraswasta.

Sebaliknya integrasi yang lebih erat antara ekonomi nasional dengan ekonomi dunia dapat menimbulkan berbagai dampak negatif. Menurut derajatnya, dampak negatif itu dapat menimbulkan ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan bagi ekonomi nasional. Integrasi yang semakin erat itu semakin memudahkan impor penyakit ekonomi dan sosial negara lain ke dalam



negeri sehingga menambah potensi kerawanan stabilitas nasional. Integrasi seperti itu juga memungkinkan pengaliran modal dan tenaga kerja terampil serta wiraswasta nasional ke luar negeri. *Interface* seperti itu sekaligus membuka akses yang lebih besar pada pihak luar negeri pada pasar komoditi, pasar keuangan dan pasar tenaga kerja nasional. Dominasi asing yang terlalu besar di salah satu pasar itu dapat menyinggung perasaan nasionalisme Bangsa Indonesia, yang seringkali diartikan secara dangkal.

### *Strategi dan Taktik untuk Dapat Memanfaatkan Globalisasi*

Dewasa ini, ditinjau dari segi ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya dan militer, Indonesia bukan merupakan negara adikuasa dalam tata pergaulan internasional. Dalam keadaan seperti itu, Indonesia harus dapat "menunggang gelombang", sebagaimana halnya dengan olahraga selancar air, agar dapat memanfaatkan jaringan internasional yang terbuka akibat dari proses globalisasi produksi itu.

Selain itu, Indonesia juga dituntut untuk sekaligus mampu menjalankan "taktik gerilya" agar dapat memanfaatkan setiap peluang dari perubahannya dan sekaligus menangkal dampak negatif perubahan itu. Kemampuan seperti ini sangat penting karena, pada hakikatnya, berbagai sistem internasional yang berlaku dewasa ini adalah merupakan *non-system*. Sistem seperti itu bersifat nontransparan dan dapat diartikan secara sepihak menurut kepentingan politik maupun alasan lainnya yang kurang rasional.

Selain memerlukan penguasaan teknologi, kedua kemampuan seperti ini memerlukan intuisi dan reaksi yang cepat, energi maupun kemampuan mobilitas yang sangat

tinggi. Dalam pengertian ilmu ekonomi, mobilitas yang tinggi tercermin pada kemauan dan kemampuan untuk melakukan perubahan struktural yang sesuai dengan perubahan kondisi perekonomian internasional. Jika tidak memiliki kemampuan dan kelelahan untuk melakukan perubahan, Indonesia dapat "hanyut" dan terjerembab sendiri akibat dari berbagai dampak negatif globalisasi produksi itu.

Tingkat penguasaan teknologi maupun penyebarannya antarsektor serta skala ekonomi menentukan kedalaman dan luasnya basis produksi kita. Basis atau struktur produksi itu menentukan jenis barang dan jasa apa yang kita produksi. Apakah kita akan dapat memproduksi komoditi yang menghasilkan nilai tambah yang tinggi ataukah nilai tambah yang rendah. Basis produksi sekaligus menentukan posisi kita dalam rangkaian tahap proses produksi dunia. Pada gilirannya, yang terakhir ini menentukan makna yang sebenarnya dari pengertian kita tentang era industrialisasi.

Luas tidaknya dan kedangkalan basis produksi sekaligus menentukan fleksibilitas perubahan struktur produksi dan perekonomian nasional. Fleksibilitas seperti ini sangat penting agar struktur produksi atau penawaran ekonomi nasional segera dapat menyesuaikan diri dengan perubahan permintaan konsumen perubahan sistem keuangan, perdagangan maupun teknologi internasional. Kemampuan melakukan perubahan struktur produksi dengan cepat merupakan kunci keberhasilan agar dapat menjalankan "strategi perang gerilya" dalam menghadapi sistem keuangan dan perdagangan internasional yang tidak pasti karena sarwa berubah itu. "Strategi perang gerilya", misalnya, diperlukan dalam menghadapi relokasi *foot loose industries* yang dapat berpindah



dari satu ke lain tempat dan negara, menurut imbalan faktor produksi, peluang pasar yang baru, maupun mengikuti perubahan strategi global perusahaan multinasional. Sebaliknya, basis produksi yang dangkal dan sempit yang terdiri dari pengolahan sederhana sumber daya alam di beberapa *enclave* saja, sangat rawan terhadap gejolak ekonomi dunia.

### Peranan Teknologi dalam Pembangunan Ekonomi

Ilmu ekonomi memandang teknologi sebagai suatu faktor produksi tersendiri yang sejajar kedudukannya dengan faktor produksi tanah, tenaga kerja, modal dan kewiraswastaan. Oleh karena itu, kemajuan teknologi bukan saja dapat mendorong tingkat laju pertumbuhan ekonomi. Kemajuan teknologi sekaligus menjamin adanya kesinambungan pembangunan dalam arti yang lebih luas. Kuznets (1968) mengartikan pembangunan ekonomi dalam zaman modern dewasa ini (*modern economic growth*) sebagai "*the spread of a system of production, in the widest sense of the term, based upon the increased application of science, that is, an organized system of tested knowledge.*"

Kemajuan teknologi muncul dalam berbagai bentuk. Pertama, melalui inovasi sehingga dapat meningkatkan produktivitas penggunaan bahan mentah maupun bahan baku serta masukan lain yang dipergunakan dalam proses produksi. Artinya, kemajuan teknologi dapat meningkatkan hasil produksi dari penggunaan bahan masukan tertentu melalui inovasi proses produksi. Kedua, kemajuan teknologi dapat meningkatkan kualitas produksi. Bentuk ketiga dari kemajuan teknologi adalah berupa inovasi

produk. Artinya, menciptakan produk yang sama sekali baru ataupun menggantikan produk yang telah ada.

Kemajuan teknologi dalam kedua bentuk yang disebut pertama berlangsung secara bertahap. Sebaliknya, kemajuan teknologi yang ketiga berlangsung secara radikal. Kedua proses kemajuan teknologi yang disebut pertama lebih relevan bagi negara yang sedang membangun yang belum mampu menciptakan produk baru ataupun menggantikan produk yang sudah ada.

Wiraswasta dalam model Schumpeter (1961) terdiri dari inovator dalam bidang teknologi. Melalui kegiatan inovasi itu, wiraswasta menumbuhkan dinamika baru dalam struktur industri dan mengorganisirnya guna menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi. Inovasi teknologi dalam model ini adalah tumbuh dari persaingan pasar dan merupakan bagian dari upaya pelaku ekonomi untuk merebut pangsa pasar yang lebih besar. Struktur persaingan pasar dalam model Schumpeter masih bersifat persaingan sempurna di mana individu unit usaha masih berskala kecil. Secara sendiri-sendiri, individu pelaku ekonomi tidak dapat mempengaruhi volume penjualan maupun tingkat harga pasar. Dalam pasar seperti itu, alokasi faktor produksi dilakukan melalui mekanisme pasar yang bersifat *invisible hand*. Dengan perkataan lain, tiap unit pelaku ekonomi dan usaha adalah merupakan *price taker*, baik dalam pasar faktor produksi maupun pasar produk.

Sebaliknya, unit usaha dalam model Galbraith (1967) sudah cukup besar. Struktur persaingan pasar sudah bersifat oligopolistis ataupun monopolistis. Wiraswasta, dalam model ini, terdiri dari sekelompok tenaga profesional yang menguasai informasi



tertentu (*specialized information*) yang disebutnya sebagai *technostructure*. Berbeda dengan model Schumpeter, alokasi faktor produksi dalam model Galbraith dilakukan melalui mekanisme *visible hand*, secara administratif dalam organisasi usaha yang sudah berskala besar itu. Penentuan lokasi pabrik secara global oleh perusahaan multinasional, misalnya, dilakukan secara administratif oleh teknostruktur yang mengelola perusahaan skala besar tersebut.

Berbagai literatur menjelaskan peranan inovasi teknologi dalam pertumbuhan ekonomi jangka panjang menurut tradisi model Schumpeter (seperti Solow, 1957 dan 1962 serta Denison, 1967). Model sederhana (Chen, 1991) menjelaskan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara (Y), dalam jangka panjang, ditentukan oleh perbedaan antara tingkat pengeluarannya untuk menggunakan suatu teknologi tertentu (T) dengan tingkat upah tenaga kerjanya (W). Tingkat teknologi yang digunakan oleh suatu negara menempatkan pertumbuhan ekonominya pada suatu siklus pertumbuhan jangka panjang (*growth cycle*) tertentu. Kemajuan teknologi membawa negara itu pada siklus pertumbuhan jangka panjang baru.

Secara formal, hubungan antara Y dengan (T-W) dinyatakan sebagai berikut:

$$Y = f(T-W) \dots\dots\dots(1)$$

Dalam model ini, tingkat kemajuan pembangunan ekonomi dibagi dalam tiga tahap, yakni: tahap awal (I), tahap antara (II), dan tahap akhir (III). Tingkat kemajuan pembangunan ekonomi diukur berdasarkan tingkat pendapatan per kapita masyarakatnya. Semakin tinggi tingkat pendapatan per kapita masyarakat, semakin tinggi tingkat kemajuan perekonomian negara itu. Pada tahap awal pembangunan ekonominya, negara ter-

sebut baru mulai memasuki era industrialisasi. Struktur perekonomian pada tahap ini didominasi oleh sektor primer, baik berupa pertanian maupun pertambangan. Pada tahap ini, belum banyak digunakan teknologi dalam proses berproduksi karena industri manufaktur baru berupa pengolahan sederhana kekayaan sumber alam. Pada tahap II, peranan industri manufaktur sudah semakin menonjol dalam struktur perekonomian sehingga sudah lebih banyak digunakan teknologi. Peranan sektor industri manufaktur dan teknologi semakin menonjol pada tahap III, di mana perekonomian sudah mencapai tahap kematangannya.

Hubungan antara tingkat laju pertumbuhan ekonomi (Y) dengan tingkat penguasaan teknologi (T) menurut, tahap pertumbuhan ekonomi, adalah membentuk huruf S, sebagaimana tercermin dalam Grafik 1. Artinya, peranan teknologi pada peningkatan tingkat laju pertumbuhan sangat menonjol pada waktu ekonomi itu masih dalam tahap I. Secara proporsional, tingkat laju pertumbuhan pengeluaran untuk menggunakan suatu teknologi tertentu adalah lebih kecil daripada tingkat laju pertumbuhan ekonomi. Semakin lama, peranan teknologi pada tingkat laju pertumbuhan ekonomi menjadi semakin kecil setelah perekonomian itu mencapai tahap II. Pada tahap III, tingkat laju pengeluaran untuk penggunaan teknologi tertentu, yang sama, sudah tidak lagi dapat mengimbangi tingkat laju pertumbuhan ekonomi.

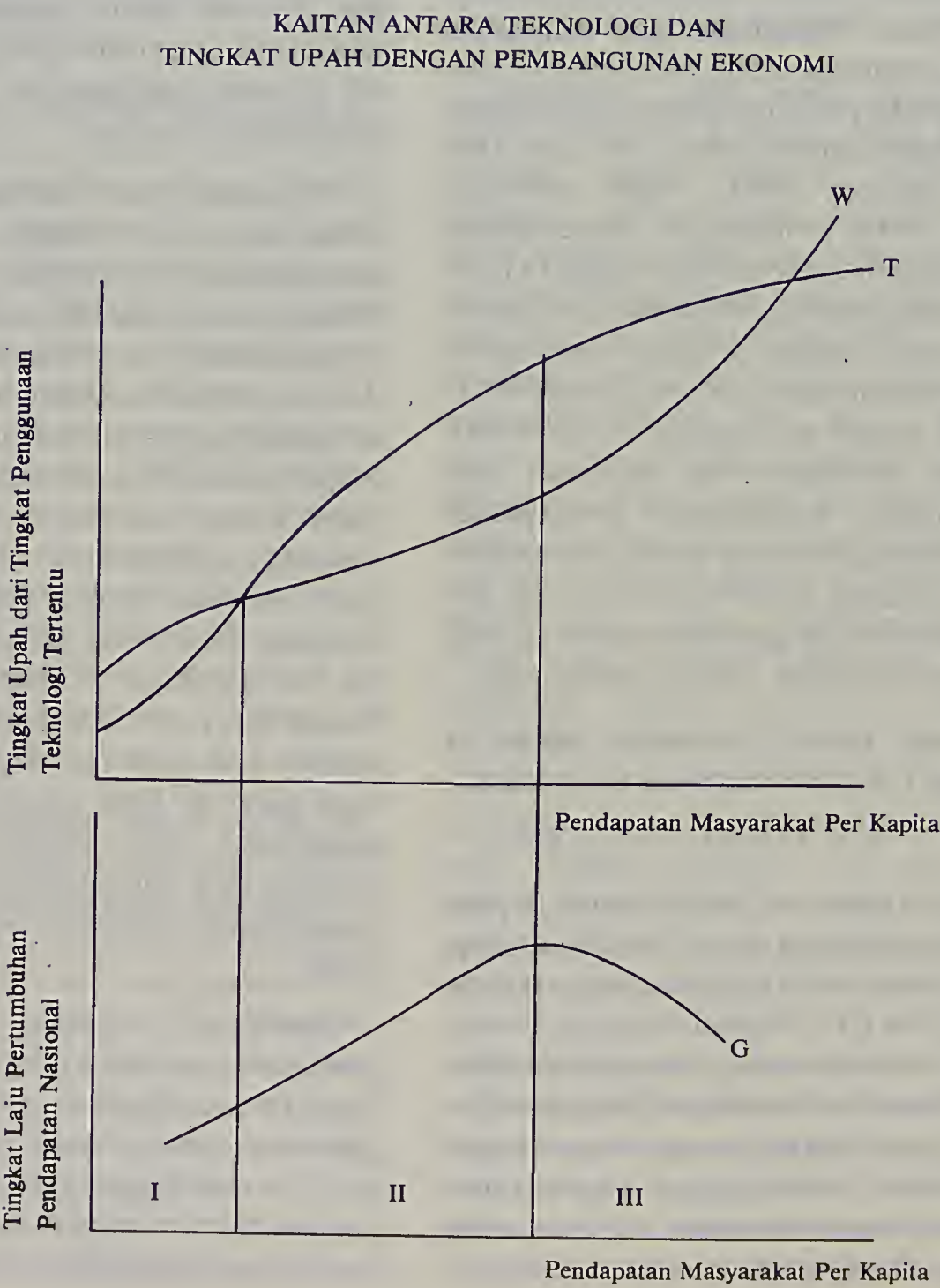
Sebaliknya, hubungan antara tingkat pendapatan per kapita (tingkat laju pertumbuhan) dengan tingkat upah tenaga kerja digambarkan sebagai kurva huruf S yang terbalik. Karena tingginya tingkat pengangguran, peningkatan tingkat upah yang relatif kecil dapat meningkatkan tingkat laju per-



tumbuhan ekonomi yang cukup besar, pada masa tahap awal pembangunan (tahap I). Semakin tinggi tingkat perkembangan ekonomi negara itu semakin langka jumlah tenaga kerja yang tersedia. Kemajuan teknologi yang cepat pada tahap antara (tahap II) mulai meningkatkan tingkat upah tenaga

kerja. Karena langkanya persediaan tenaga kerja pada tahap ketiga (tahap III), tingkat upah ditentukan melalui perundingan kolektif tenaga kerja dengan perusahaan di mana mereka bekerja. Dalam tahap pembangunan ekonomi yang sudah lanjut itu, diperlukan proporsi peningkatan tingkat upah yang

Grafik 1





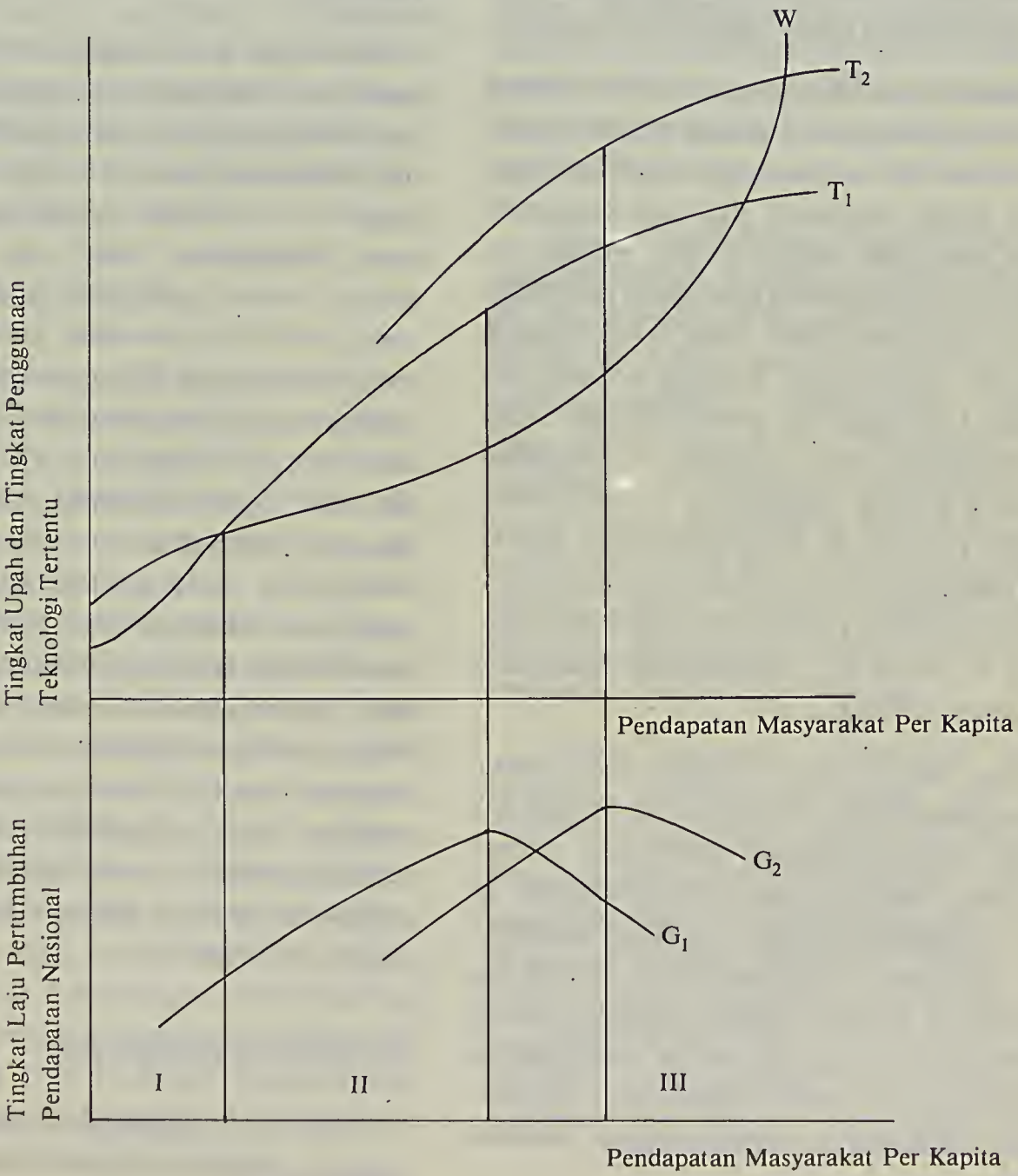
lebih besar untuk dapat mencapai target tingkat laju pertumbuhan ekonomi tertentu.

Grafik 2 menggambarkan hubungan antara tingkat laju pertumbuhan ekonomi dengan perbedaan antara  $T$  dengan  $W$  sebagaimana dinyatakan dalam persamaan (1). Se-

makin besar selisih antara  $T$  dengan  $W$ , semakin tinggi tingkat laju pertumbuhan ekonomi. Selisih antara  $T$  dengan  $W$  itu menentukan tingkat daya saing produksi negara di pasar dunia. Tingkat pertumbuhan ekonomi tersebut diukur berdasarkan tingkat pendapatan per kapita masyarakat negara yang

Grafik 2

HUBUNGAN ANTARA KEMAJUAN TEKNOLOGI DENGAN PEMBANGUNAN EKONOMI





bersangkutan. Ukuran tingkat daya saing, sebagaimana dinyatakan dalam Persamaan (1), tidak saja berlaku bagi negara yang menempuh strategi industrialisasi yang berorientasi pada ekspor. Formula yang sama juga berlaku bagi negara yang menempuh strategi industrialisasi yang bersifat *inward looking*. Tidak ada negara yang mampu untuk secara terus menerus melindungi industri di dalam negerinya dari persaingan internasional dengan menciptakan tembok perlindungan tarif dan nontarif yang tinggi. Oleh karenanya, (T-W) juga dapat digunakan sebagai indikator untuk mengukur kapan berakhirnya akhir fase *infant industry*.

Dalam model Schumpeter di atas, hanya ada satu pilihan untuk dapat memacu kembali tingkat laju pertumbuhan ekonomi yang sudah mulai menurun jika perekonomian sudah mencapai tahap ketiga. Pilihan itu adalah dengan memacu penemuan dan penggunaan teknologi baru yang lebih canggih daripada sebelumnya. Dengan memacu kemajuan teknologi itu, perekonomian tersebut berpindah dari "eskalator" teknologi  $T_1$ , yang kurang canggih, ke  $T_2$ , yang lebih canggih (Grafik 2). Pada gilirannya, kemajuan teknologi tersebut akan menggeser kurva pertumbuhan ekonomi nasional dari kurva  $G_1$  ke kurva  $G_2$ , sebagaimana digambarkan dalam Grafik 2.

Patut dicatat bahwa model Schumpeter dalam Persamaan (1) dan Grafik (1) dan (2) adalah menggambarkan perubahan teknologi yang radikal yang telah diuraikan di atas. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kemajuan teknologi yang radikal itu melakukan inovasi dalam produk. Model seperti ini lebih cocok untuk menjelaskan perjalanan dan siklus tingkat laju pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri maju.

## Posisi Indonesia dalam Eskalator Teknologi Dunia

Tidak ada informasi yang lengkap mengenai tingkat penguasaan atau kemampuan teknologi Indonesia dewasa ini. Tingkat penguasaan dan kemampuan teknologi itu sendiri sulit diukur karena menyangkut kemampuan manusia serta lembaganya. Kemampuan individu manusia bukan saja diukur berdasarkan kualifikasi penguasaannya pada ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemampuannya itu juga ditentukan oleh etos kerjanya.

Demikian pula dengan kemampuan lembaga yang menangani penguasaan maupun pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Kemampuannya itu tidak saja ditentukan oleh "perangkat keras" yang dimilikinya. "Perangkat keras" itu terdiri dari jumlah tenaga peneliti dan peralatan canggih yang dimilikinya ataupun jumlah anggaran yang dikuasainya. Kemampuan lembaga penelitian juga ditentukan oleh "perangkat lunak"-nya. "Perangkat lunak" tersebut terdiri dari sistem informasi dan monitoring, jasa-jasa engineering, konsultasi, pendidikan dan latihan kerja, pemasaran dan manajemen serta sistem insentif yang menggerakkan lembaga tersebut. Mengimpor dan membeli "perangkat keras" dari luar negeri jauh lebih mudah daripada menciptakan "perangkat lunak". Untuk menciptakan "perangkat lunak" diperlukan perubahan sistem organisasi, cara berpikir, motivasi, sikap dan perilaku manusia yang terlibat di dalam lembaga itu.

### Indikator Pemandangan

Ada dua pendekatan kasar yang biasa digunakan untuk mengukur penguasaan ser-



ta kemampuan teknologi suatu bangsa dan membandingkannya dengan kemajuan teknologi bangsa lain. Pendekatan pertama melalui pengukuran produktivitas faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi perekonomian bangsa itu (*the total factor productivity approach* atau TFP). Gagasan dibalik cara pendekatan ini sangat sederhana. Peningkatan produksi di luar tambahan penggunaan faktor produksi adalah merupakan kontribusi dari kemajuan teknologi. Semakin besar stok barang modal dan semakin canggih teknologi yang digunakan dalam proses produksi semakin tinggi produktivitas faktor produksi. Kelemahan pokok cara pendekatan itu ialah karena mengabaikan kontribusi variabel lainnya pada peningkatan produksi dan produktivitas. Variabel lainnya itu, antara lain, adalah kebijakan perdagangan dan kredit, tingkat suku bunga, kurs devisa, perpajakan, harga input, dan skala ekonomi.

Pendekatan yang kedua dapat dilakukan dengan menghitung indeks *revealed comparative advantage* atau RCA, negara itu. Indeks RCA menggambarkan daya saing relatif satu atau sekelompok komoditi yang diproduksi oleh suatu negara di pasar dunia. Jika nilai indeks RCA komoditi yang diproduksi di negara itu lebih besar dari satu, komoditi tersebut memiliki daya saing di pasar dunia. Asumsi dibalik konsep RCA ialah bahwa jika suatu negara tidak menggunakan teknologi yang tepat guna dalam memproduksi komoditi tersebut, tidak mungkin negara itu dapat bersaing di pasar dunia. Kelemahan RCA ialah bahwa daya saing suatu negara di pasar dunia bukan saja ditentukan oleh penguasaannya terhadap teknologi melainkan juga oleh berbagai kebijaksanaan ekonomi yang telah disebut di atas maupun oleh faktor sosial politik lainnya.

### *Posisi Indonesia dan Strategi Industrialisasi Selama PJPT I*

Oleh karena berbagai faktor, penguasaan dan kemampuan teknologi Indonesia dewasa ini masih berada pada lantai dasar eskalator teknologi dunia. Di kawasan Asia, posisi kita dewasa ini masih berada di ujung belakang "formasi angsa terbang" (*flying geese formation*), yang navigasinya berada di bawah pimpinan Jepang. Dalam bidang industri manufaktur, kemampuan kita baru pada tahap merakit dan merekayasa komponen yang ditiru maupun diimpor dari luar negeri. Rendahnya posisi Indonesia itu tercermin dari rendahnya jumlah ilmuwan dan teknisi yang kita miliki dibandingkan dengan yang ada di berbagai negara Asia lainnya (Tabel 1).

Ada berbagai faktor yang menyebabkan keterbelakangan Indonesia dalam penguasaan teknologi. Salah satu dari berbagai faktor itu adalah karena stabilitas politik dan keamanan maupun pembangunan nasional baru dapat kita rasakan dan mulai sejak awal masa Pemerintahan Orde Baru. Setelah penyerahan kedaulatan hingga tahun 1965, waktu dan energi kita tersita untuk pembangunan bangsa melalui rangkaian perang saudara, pembebasan Irian Jaya dan petualangan politik internasional.

Untuk mengatasi kelangkaan devisa, prioritas pembangunan dalam awal masa Orde Baru ditekankan pada eksploitasi sumber daya alam, seperti pertanian, hasil hutan, perikanan dan pertambangan. Di luar sektor pertanian, eksploitasi sumber daya alam itu terutama dilakukan oleh penanaman modal swasta asing. Di lain pihak, penggunaan "uang minyak" dan bantuan serta pinjaman luar negeri diprioritaskan untuk



Tabel 1

BERBAGAI INDIKATOR TINGKAT PENDIDIKAN DAN PENGUASAAN TEKNOLOGI  
DI BEBERAPA NEGARA ASIA

	PERSENTASE KELOMPOK USIA YANG BERSEKOLAH					
	1965			1988		
	SD	SM <sup>a</sup>	ST <sup>b</sup>	SD	SM <sup>a</sup>	ST <sup>b</sup>
India	74	27	5	99	41	
Indonesia	72	12	1	119	48	
Malaysia	90	28	2	102	57	7
Korea Selatan	101	35	6	104	87	37

MELEK HURUF, LAMA PENDIDIKAN DAN PENGELUARAN UNTUK PENDIDIKAN

	% Penduduk Dewasa yang Melek Huruf (Usia 15 th ke Atas)		Rata-rata Lamanya Masa Sekolah Tenaga Kerja (Tahun)		Pengeluaran untuk Pendidikan (% GNP)	
	1960	1985	1960	1985	1972	1989
India	27,8	43,5	0,5	0,9	2,3	2,7
Indonesia	39,0	74,1	2,9	4,9	7,4	10
Malaysia	67,7	91,0	3,3	4,6		
Korea Selatan	68,1	93,7	3,9	8,0	15,8	18,5

JUMLAH ILMUWAN DAN TEKNISI

		Jumlah Ilmuwan dan Teknisi		Jumlah Ilmuwan dan Teknisi yang Terlibat dalam Kegiatan R&D		Jumlah Teknisi Per 100 Ilmuwan dan Insinyur	
		Per 10000 Penduduk	Per 10000 Tenaga Kerja	Per 10000 Penduduk	Per 10000 Tenaga Kerja	Seluruh Sektor	Kegiatan R&D
India	(1979)	11,56	21,00	0,42	0,67	17,4	8,5
Indonesia	(1976)	7,32	13,77	0,58	1,07		7,0
Thailand	(1975)	4,80	9,06	1,44	2,72	23,0	
Korea Selatan	(1978)	24,41	40,54	5,28	7,11	13,5	4,9

Keterangan: <sup>a</sup>Sekolah menengah, sederajat SMP dan SMA  
<sup>b</sup>Sekolah tinggi, akademi dan universitas

Sumber: World Bank, *World Development Report 1991*. Kakazu, H., "Industrial Technology Capabilities and Policies in Selected Asian Developing Countries", *ADB Economic Staff Papers*, no. 46 (June 1990).



membangun prasarana serta sarana ekonomi maupun alih teknologi agar dapat memenuhi kebutuhan pokok. Hasil pembangunan itu telah memungkinkan kita mencapai tingkat swasembada beras mulai tahun 1984. Prioritas lainnya adalah membangun pendidikan dasar maupun fasilitas kesehatan masyarakat (termasuk keluarga berencana).

Sebagian dari dana tersebut digunakan untuk menumbuhkan industri yang mengolah sumber alam maupun industri pengganti impor. Berbagai cabang industri yang terakhir ini adalah mengolah bahan baku dan penolong ataupun merakit komponen yang diimpor dari luar negeri. Kebijakan industrial untuk membangun industri nasional itu adalah dengan melindunginya secara berlebihan. Perlindungan tersebut dapat berupa tarif bea masuk yang tinggi maupun perlindungan nontarif serta berbagai bentuk rente ekonomi lainnya. Dengan mengubah sistem insentif, sebagian dari industri pengganti impor dapat berubah menjadi penghasil komoditi ekspor nonmigas.

Strategi industrialisasi seperti itu menghasilkan struktur industri kita yang ada dewasa ini. Secara umum, struktur industri nasional tersebut masih dangkal dan sempit serta hampir tidak ada kaitannya antara satu dengan lainnya. Industri di sektor pertambangan dan industri hulu lainnya (seperti industri pupuk dan semen) maupun industri "strategis" adalah merupakan *enclaves*. Walaupun kurang menyumbang pada kemajuan teknologi, setidaknya industri pertambangan dan industri hulu yang mengolah bahan baku itu memberikan kontribusi pada peningkatan mobilisasi tabungan nasional, baik dalam rupiah maupun devisa. Pada umumnya, industri hilir adalah terdiri dari *foot loose industries*.

## Mekanisme Alih Teknologi di Indonesia

Di samping dapat memanfaatkan pasar komoditi, keuangan, tenaga kerja terampil dan kewiraswastaan internasional, proses globalisasi sekaligus membuka peluang bagi Indonesia untuk merebut teknologi dari luar negeri. Kemampuan untuk merebut teknologi dari negara maju sangat penting mengingat terbatasnya kemampuan kita untuk mengembangkan teknologi sendiri.

Dalam konsep ilmu ekonomi, sebagian dari teknologi itu, seperti ilmu pengetahuan dan ketrampilan kerja, terwujud (*embodied*) pada tenaga kerja ataupun wiraswasta yang menjadi pengusaha. Sebagian lagi terwujud pada barang modal, apakah mesin ataupun peralatan kerja lainnya. Pengalihannya dapat dilakukan melalui mekanisme pasar maupun mekanisme nonpasar.

### *Mekanisme Pasar*

Alih teknologi melalui mekanisme pasar hanya dapat berjalan dengan baik jika, setidaknya, sebagian besar dari manfaat alih teknologi itu dapat diinternalisasi oleh pemilik teknologi maupun pembelinya. Melalui mekanisme pasar terjadi pemindahan hak milik individual (*individual property right*) di antara pihak yang melakukan transaksi jual beli.

Integrasi pasar komoditi, keuangan dan pasar tenaga kerja nasional yang lebih erat dengan pasar dunia sekaligus membuka peluang alih teknologi melalui mekanisme pasar. Alih teknologi itu terjadi baik melalui pembelian individu dan dunia usaha dalam negeri atas teknologi asing, seperti hak cipta, patent, merk, resep, bibit unggul maupun



bantuan teknis dari tenaga ahli asing. Alih teknologi melalui penanaman modal asing -- termasuk usaha patungan -- *turn key operation*, bagi hasil, kegiatan subkontrak, kontrak manajemen dan pemasaran serta berbagai kontrak kerja sama lainnya merupakan bentuk lain dari alih teknologi melalui mekanisme pasar. Sebagian dari alih teknologi terjadi melalui proses pendidikan maupun latihan serta pengalaman tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Melalui mekanisme pasar, pembeli teknologi membayar royalti serta biaya pendidikan dan latihan kerja kepada pemiliknya.

Tidak ada data dari mana Indonesia mengimpor teknologi dan berapa pengeluaran yang digunakan untuk mengimpornya. Menurut data impor barang modal serta investasi modal asing, ternyata sumber impor teknologi industri pertambangan (migas dan nonmigas) terutama berasal dari Amerika Serikat. Teknologi industri manufaktur terutama berasal dari Jepang. Teknologi yang kita impor melalui penanaman modal Korea Selatan dan Jepang juga terutama berasal dari Jepang.

### *Mekanisme "Nonpasar"*

Ilmu pengetahuan dan teknologi bukan saja merupakan komoditi privat sehingga seluruh manfaatnya dapat diinternalisasi, tetapi sekaligus merupakan komoditi publik. Karena sifatnya yang terakhir ini maka proses alih teknologi juga dapat dilakukan melalui mekanisme nonpasar dengan campur tangan Pemerintah. Campur tangan Pemerintah, misalnya, tercermin dalam program wajib belajar pada anak usia sekolah pada berbagai jenjang pendidikan.

Berbagai bentuk subsidi yang diberikan

oleh Pemerintah pada proyek pengembangan ilmu dan teknologi maupun pada pengalihan serta penggunaannya pada modernisasi kehidupan ekonomi masyarakat, merupakan bentuk lain dari mekanisme nonpasar itu. Pemerintah berbagai negara dunia, termasuk Indonesia, melakukan pengembangan dan alih teknologi di sektor pertanian sebagai upaya untuk meningkatkan produksi dalam negeri.

Bantuan dan pinjaman luar negeri yang kita terima dari negara donor bukan saja terdiri dari faktor produksi uang ataupun barang melainkan juga termasuk bantuan teknis atau teknologi bagaimana menggunakan uang dan barang itu secara efektif dan efisien dalam mencapai sasaran pembangunan nasional. Pada dirinya, setiap barang modal yang kita terima itu juga mengandung teknologi dan budayanya sendiri-sendiri. Melalui pendidikan, latihan dan praktek kerja, tenaga kerja belajar untuk menguasai teknologi yang melekat pada barang modal itu sehingga dapat mengoperasikan dan memeliharanya.

### *Peranan Departemen Teknis dan BPPT*

Dewasa ini, belum ada program yang terpadu dari Pemerintah untuk menyerap maupun mengembangkan teknologi serta menyebarluaskannya guna menumbuhkan ataupun memodernisasi industri rakyat. Secara fungsional, upaya penyerapan, pengembangan dan pengalihan teknologi dilakukan, secara terkotak-kotak dalam bidang tugasnya masing-masing, oleh setiap Departemen Teknis melalui Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) maupun berbagai lembaga yang berada di bawah naungannya. Di sek-



tor industri manufaktur, instansi pemerintah itu adalah terutama Departemen Perindustrian, Departemen Pertambangan dan Energi serta Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi, termasuk BPPT, LIPI dan organ yang berada di bawahnya. Di luar Departemen PDK, Departemen Tenaga Kerja, antara lain, memiliki berbagai Balai Latihan Kerja (BLK) untuk melatih tenaga kerja.

Secara formal, Menteri Negara Riset dan Teknologi (MNR) dan BPPT adalah merupakan lembaga yang didirikan untuk meningkatkan kemampuan Indonesia menyerap teknologi dari luar negeri mengembangkan dan mengalihkannya bagi percepatan pembangunan nasional Indonesia. BPPT, yang diketuai oleh Menteri Negara Riset dan Teknologi, memilih 9 cabang industri yang dapat dijadikan *the leading sectors* industri manufaktur nasional. Industri itu, yang disebut sebagai "industri strategis", terdiri dari industri kapal laut dan udara serta perhubungan darat, telekomunikasi dan elektronika, energi, desain dan engineering, mesin dan peralatan pertanian, industri pertahanan, pekerjaan umum serta industri lain yang terkait.

Untuk mewujudkan pengembangan "industri strategis", berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1989, Pemerintah menciptakan Badan Pengelola Industri Strategis (BPIS). Badan ini, yang dipimpin langsung oleh MNR/Ketua BPPT, adalah merupakan *holding company* bagi 10 perusahaan negara yang bergerak dalam setiap cabang "industri strategis" tersebut. Perusahaan negara itu terdiri dari PT Barata, PT Boma Bima Indra, Perum Dahana, PT Inka, PT Inti, PT IPTN, PT Krakatau Steel, Unit produksi LENBPIS, PT Pal Indonesia, dan PT Pindad. Kecuali IPTN dan PT Krakatau Steel, perusahaan dalam "industri strategis"

itu, adalah merupakan pengembangan bengkel pemeliharaan ataupun industri sederhana yang sudah ada menjadi *full manufacturing*.

Berbeda dengan orientasi industri yang sama di Korea Selatan, yang bersifat *outward looking*, orientasi "industri strategis" di Indonesia adalah untuk memenuhi kebutuhan pasar dalam negeri. Berbeda dengan persaingan pasar dalam negeri di Jepang ataupun Taiwan yang sangat kompetitif, industri nasional merupakan monopoli dan oligopoli di pasar dalam negeri. Berbeda dengan struktur industri di Jepang dan Taiwan, tidak satu pun di antara "industri strategis" Indonesia yang terkait dan berakhir kokoh pada industri menengah dan kecil. Dengan perkataan lain, "industri strategis" di Indonesia dikembangkan tanpa adanya persaingan internal maupun eksternal. Persaingan pasar seperti ini juga masih berlaku bagi berbagai cabang industri lainnya, di luar "industri strategis", dalam era deregulasi sekarang ini. Karena tidak berakar, "industri strategis" sekaligus merupakan *enclaves* dalam perekonomian nasional.

Efisiensi BPPT/BPIS dalam menjalankan fungsinya belum pernah dievaluasi secara terbuka. Oleh karena itu, tidak jelas bagaimana kontribusi kedua badan itu pada alokasi sumber-sumber ekonomi nasional yang langka itu. Juga tidak ada informasi yang terbuka mengenai *operational efficiency* maupun *dynamic efficiency* keduanya dalam menghadapi perubahan lingkungan strategis pembangunan nasional di masa yang akan datang. Seperti halnya dalam berbagai sektor negara lainnya, kelangsungan hidup perusahaan BPIS adalah sangat tergantung pada "rente ekonomi" dan subsidi tidak langsung, antara lain, berupa subsidi: kurs, tingkat suku bunga, kredit dan harga input.



Kasus pengadilan almarhum Haji Taher memberikan indikasi akan mahal biaya investasi PT Krakatau Steel. Perusahaan ini hanya mungkin hidup setelah melakukan berkali-kali revaluasi aktiva.

### *Program Keterkaitan yang Bersifat "Kosmetik"*

Adapun program keterkaitan antara industri skala besar dengan industri skala menengah dan kecil hanya merupakan program kosmetik yang tidak akan efektif. Sebagian besar dari penggunaan 5% dari laba BUMN untuk "membina" koperasi dan industri kecil di sekitarnya hanya akan digunakan sebagai promosi atau *public relations* pembiayannya. Di Indonesia, hampir tidak ada keterkaitan ekonomis dan teknologi antara industri menengah dan kecil dengan industri besar yang menjadi "orangtua angkatnya" itu. Sulit dibayangkan keterkaitan produksi antara industri LNG di Bontang, misalnya, dengan industri permata yang dibinanya di Samarinda. Demikian pula dengan alih teknologi antara industri pupuk di Gresik dengan industri kopiah ataupun krupuk udang di wilayah sekitarnya. Teknologi yang dimiliki oleh pabrik semen pupuk di Indarung tidak ada manfaatnya bagi "industri" kayu manis di Sumatera Barat.

Keterkaitan dan alih teknologi antarskala industri di Jepang dan Taiwan dapat berjalan baik karena adanya keterkaitan kepentingan ekonomi mereka. Selain memberikan uang dan menyediakan bahan baku, industri besar menyediakan bimbingan desain dan teknologi serta menyerap pemasaran hasil produksi industri skala menengah dan kecil. Melalui keterkaitan tersebut, industri besar tidak perlu menghasilkan sendiri berbagai

suku cadang yang diperlukannya ataupun memelihara stoknya dalam jumlah besar. Sebaliknya, pada waktu kesulitan pemasaran hasil produknya, industri besar dapat menggeser sebagian dari risiko kesulitan itu pada industri skala menengah dan kecil yang merupakan pemasoknya.

Untuk mengefektifkan alih teknologi dan mengefisienkan penggunaan dana, sebaiknya dana pembinaan yang berasal "non-anggaran" itu disalurkan melalui anggaran. Pada gilirannya, dana tersebut dapat digunakan guna meningkatkan kemampuan berbagai lembaga yang memang ditugaskan dan memiliki kemampuan melakukan alih teknologi untuk menumbuhkan serta modernisir industri rakyat.

### *Jalur Pendidikan*

*Skill base* yang kita miliki dewasa ini masih sangat dangkal dan sempit. Artinya, jumlah tenaga kerja yang menguasai teknologi sangat sedikit dan kualitas penguasaannya akan teknologi itu masih berada di bawah standar internasional. Keadaan seperti itu telah membatasi kemampuan kita untuk menyerap teknologi yang sudah dikembangkan di negara maju apalagi untuk mengembangkan dan menemukannya sendiri.

Ada berbagai faktor penyebab kedangkalan dan kesempitan *skill base* tersebut. Salah satu daripadanya adalah berkaitan dengan sistem pendidikan kita yang masih menekankan pada pendidikan umum. Sistem pendidikan itu diarahkan pada penciptaan tenaga kerja yang diperlukan untuk mewujudkan proses industrialisasi. Akibatnya, jumlah sekolah dan fakultas teknik sangat terbatas. Sementara itu, strategi pendidikan kita masih tetap berorientasi pada pemer-



taan kesempatan untuk memperoleh pendidikan. Untuk itu kualitas pendidikan masih belum mendapatkan perhatian.

Di atas kertas, Tri Dharma Perguruan Tinggi di Indonesia, misalnya, berupaya untuk mendidik teknolog, mengembangkan teknologi maupun menyebar luaskan teknologi itu melalui pengabdianannya pada masyarakat. Menurut pemberitaan media massa, beberapa universitas negeri bahkan ingin mengembangkan diri menjadi *research university*.

Karena adanya berbagai kendala, dalam kenyataan, Tri Dharma Perguruan Tinggi sangat sulit diwujudkan. Kendala itu terdapat baik pada sisi penawaran maupun pada sisi permintaan. Keterbatasan pada sisi penawaran berkaitan dengan keterbatasan "perangkat keras" maupun "perangkat lunak" yang mereka miliki. Keterbatasan itu, antara lain, menyangkut dana, mutu pengajar, sistem insentif, serta miskinnya fasilitas perpustakaan maupun laboratorium yang tersedia di perguruan tinggi. Yang kita lakukan baru membangun tambahan jumlah gedung sekolah. Di lain pihak, belum ada perhatian apakah kualitas isi dan lulusan gedung sekolah itu sudah memenuhi standar minimum atau tidak.

Adanya distorsi di pasar tenaga kerja telah mengurangi minat anak didik untuk mengambil jurusan teknik ataupun menjadi tenaga kerja profesional. Distorsi di pasar tenaga kerja itu juga terjadi karena *industrial policy* Pemerintah. Yang terakhir ini menekankan pada pengelolaan sumber daya alam daripada sumber daya manusia. Kurangnya perhatian pada pengembangan sumber daya manusia, antara lain, tercermin dari luasnya kegiatan pemangsaan rente (*rent seeking activities*) dalam kehidupan so-

sial kita. Akibatnya, peranan atau bobot pertimbangan primordial dan nepotisme sangat menonjol dalam seleksi dan promosi tenaga kerja. Dalam sistem seperti itu, seleksi dan promosi tenaga kerja didasarkan pada diktum: "*who you know rather than what you know*". Keadaan menjadi lebih parah karena pekerjaan administratif dan *white collar* mendapatkan balas jasa yang lebih tinggi daripada sebagai teknisi.

Penulis tidak punya akses pada data jumlah lulusan sekolah dan fakultas teknik menurut jurusannya di Indonesia. Menurut dugaan, jumlah lulusan sekolah dan fakultas teknik tertentu yang bekerja pada suatu perusahaan konglomerat (*chaebol*) di Korea Selatan, adalah lebih besar daripada jumlah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia. Keadaan semakin parah karena rendahnya jumlah lulusan pada bidang yang ingin dijadikan sebagai *the leading sectors* industri manufaktur di Indonesia. Sektor-sektor itu adalah industri kimia, petrokimia serta "industri strategis". Teknisi itu semakin langka pada bidang elektronika, bioteknologi dan material baru yang tengah menonjol di dunia internasional dewasa ini.

Rendahnya kebutuhan dunia usaha (BUMN dan swasta) akan ahli teknik menyebabkan kurangnya perhatian mereka untuk meningkatkan jumlah maupun mutu produksi perguruan tinggi dengan cara mengembangkannya sendiri. Contoh yang menonjol adalah kurangnya perhatian Pertamina maupun bank-bank negara untuk mengembangkan sumber daya manusianya sendiri. Perusahaan negara itu sudah terlalu lama menjadi pencari rente, dan menjadi perantara antara kontraktor minyak asing dengan Pemerintah, seperti dalam kasus Pertamina. Kontribusi bank-bank negara untuk mendidik tenaga perbankan adalah jauh berada di



bawah kontribusi bank-bank asing, seperti Citibank. Akibatnya, walaupun mereka sudah punya tradisi lebih lama di ASEAN, namun, tetap menjadi "bayi tua" yang hanya dapat hidup di bawah perlindungan "ketiak ibunya".

Juga belum terlihat adanya tanda-tanda dari perusahaan konglomerat swasta nasional untuk menggunakan sebagian dari "rente ekonomi" yang mereka nikmati itu bagi keperluan peningkatan sumber daya manusia maupun alih serta pengembangan teknologi. Dunia usaha nasional juga sudah cukup puas menjadi kolaborator perusahaan asing, apakah sebagai pemasok bahan baku industri, sebagai subkontraktor komoditi ekspor nonmigas, ataukah sebagai ujung tombak perusahaan asing untuk penetrasi pasar dalam negeri.

Tabel 1 memberikan gambaran umum tingkat buta huruf, tingkat pendidikan serta porsi pengeluaran nasional untuk sektor pendidikan di Indonesia dan di berbagai negara Asia lainnya. Menurut ketiga ukuran itu Indonesia jauh berada di bawah India, Thailand maupun Korea Selatan. Dalam hal kualifikasi, mungkin, tenaga kerja kita masih memiliki kualifikasi sebagai "sat-pam" sedangkan Korea Selatan sudah memiliki kualifikasi tenaga kerja sebagai "prajurit komando".

Juga tidak tersedia data mengenai jumlah dan pengeluaran untuk mengimpor teknologi melalui pendidikan dan latihan maupun pengalaman di luar negeri serta asal negaranya. Secara tradisional, impor teknologi melalui pendidikan tinggi terutama berasal dari Amerika Serikat dan Eropa Barat. Latihan kerja terutama dilakukan di Jepang sedangkan pengalaman kerja terutama ditimba di Malaysia dan di berbagai negara Timur Tengah.

## Kesimpulan

Dewasa ini, belum terlihat adanya upaya dari Pemerintah dan swasta untuk meningkatkan posisi Indonesia yang masih berada pada lantai dasar eskalator teknologi dunia. Dilihat dari jumlah dan kualitas (*perangkat lunak*) lembaga pendidikan, penelitian serta yang bertugas melakukan alih teknologi, kemampuan Indonesia untuk menyerap teknologi dalam industri manufaktur masih sangat terbatas. Juga belum tersedia "mekanisme nonpasar" guna menyerap dan mengalihkan teknologi bagi pengembangan industri rakyat yang modern. Sementara itu, kebutuhan dunia usaha untuk memperoleh teknologi baru menjadi semakin meningkat setelah adanya deregulasi perekonomian. Kebutuhan itu akan semakin terasa dalam menghadapi persaingan regional dan internasional.

Walaupun merupakan *enclaves*, berbagai cabang industri hulu yang mengolah sumber daya alam memberikan nilai tambah yang positif bagi perekonomian nasional. Di lain pihak, tidak jelas sumbangan "industri strategis" bagi akselerasi pembangunan nasional. Selain rendahnya kemampuan sumber daya manusia untuk menyerapnya, prioritas penguasaan teknologi di luar pengolahan sumber daya alam, yang ada dewasa ini, juga kurang didukung oleh kemampuan industri pendukungnya.

Modernisasi industri rakyat melalui pengaitan antara industri skala besar dengan industri menengah dan kecil tidak akan banyak hasilnya. Alasan adalah karena struktur industri di Indonesia adalah berbeda dengan di Jepang dan Taiwan.

Sempit dan dangkalnya *skill base* dan struktur industri nasional memberikan indi-



kasi akan perlunya untuk mempertimbangkan arah prioritas kebijaksanaan teknologi. Pada hakikatnya, tujuan utama dari penyediaan teknologi asing, pengembangan maupun pengalihannya adalah dimaksudkan untuk memodernisasi kegiatan ekonomi rakyat guna meningkatkan tingkat produktivitas

mereka. Pada gilirannya, hanya melalui peningkatan produksi dan produktivitas tenaga kerja dapat ditingkatkan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan. Teknologi bukanlah barang pajangan yang hanya menambah beban ekonomi rakyat yang masih sangat miskin.

## KEPUSTAKAAN

Balassa, Bela. "The New Industrializing Developing Countries After the Oil Crisis", *Weltwirtschaftliches Archiv* 117, no. 1 (1981).

"BIPIS Designing Indonesia's Future Technology", *Indonesia Magazine* XXII, no. 04 (1991).

Chen, Edward K.Y. "Technology Development and Industrial Specialization in the Asian Pacific Region", a paper presented at the Conference on the Future of Asia-Pacific Economies: Challenge of South Asia, held in New Delhi, India, March 11-13, 1991.

Choi, H.S. "Springboard Measures for Becoming Highly Industrialized Society". Bangkok: APCTT/UN ESCAP, 1989.

Denison, E.F. *Why Growth Rates Differ*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967.

Galbraith, J.K., *The New Industrial State* (New York: New American Library, 1967).

Kakazu, Hiroshi. "Industrial Technology Capabilities and Policies in Selected Asian Developing Countries (With Particular Emphasis on Transferred Technology)", *ADB Economic Staff Paper* no. 46. Manila: ADB, 1990.

Kelompok Kerja Sumber Daya Manusia Bappenas-Depnaker-Depdikbud-BPS. "Kesesuaian Lulusan Fakultas Teknik di Indonesia - Khususnya Lulusan Program Percepatan Pendidikan Insinyur (P2I)". Laporan Juli 1991.

Kohli, K.N. and Ifzal Ali. "Science and Technology for Development: Role of the Bank", *ADB Economic Staff Paper* no. 32. Manila: ADB, 1986.

Kuznets, Simon. *Towards a Theory of Economic Growth*. New York: W.W. Norton, 1968.

Moertopo, Ali. *Strategi Pembangunan Nasional*. Jakarta: CSIS, 1982.

Nasution, Anwar. "Pembangunan dan Demokratisasi Sistem Ekonomi Indonesia", perbaikan atas makalah untuk *Dialog Pembangunan Ekonomi dengan Penerataan*, Markas Besar TNI-AL, 3 Maret 1992.



# Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia dalam PJPT II\*

*Prijono Tjiptoherijanto*

## Pendahuluan

**P**ENGEMBANGAN sumber daya manusia ditujukan untuk mewujudkan manusia pembangunan yang berbudi luhur, tangguh, cerdas dan terampil, mandiri dan memiliki rasa kesetiakawanan, bekerja keras, produktif, kreatif dan inovatif, berdisiplin dan berorientasi ke masa depan untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik. Peningkatan kualitas sumber daya manusia diselaraskan dengan persyaratan keterampilan, keahlian dan profesi yang dibutuhkan dalam semua sektor pembangunan.

Upaya pengembangan kualitas sumber daya manusia yang menjadi salah satu alternatif peningkatan kualitas masyarakat Indonesia harus diselaraskan dengan program-program pembangunan lainnya, sehingga dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan. Hanya dengan keterpaduan tersebut sumber

daya manusia yang ada dapat didayagunakan sebagai modal bagi pembangunan. Keterpaduan ini mencakup pula bidang kesehatan, gizi, pendidikan dan latihan serta penyediaan lapangan kerja.

Dengan demikian, usaha peningkatan kualitas penduduk dapat dilakukan melalui tiga jalur strategik sasaran, yaitu:

- a. Usaha perbaikan gizi dan kesehatan masyarakat;
- b. Peningkatan pendidikan dalam arti luas;
- c. Peningkatan partisipasi penduduk dalam pekerjaan (*labour participation ratio*) dan pengurangan tingkat ketergantungan penduduk nonproduktif kepada penduduk yang produktif (*dependency ratio*).

Upaya tersebut mengisyaratkan perlunya kecukupan gizi dan derajat kesehatan yang memadai bagi penduduk dan dipadukan dengan tersedianya pendidikan yang terarah serta lapangan kerja yang produktif guna menopang upaya peningkatan produktivitas untuk mencapai pertumbuhan ekonomi nasional yang diinginkan.

---

\* Makalah disampaikan dalam seminar BKLH-PSK, Pontianak, 8 Juli 1992.



Oleh karenanya, untuk mengkaji kendala dan strategi pengembangan sumber daya manusia dewasa ini, perlu dilihat permasalahan yang terdapat pada sektor kesehatan dan gizi, pendidikan dan latihan, serta ketenagakerjaan.

Kualitas Fisik Penduduk

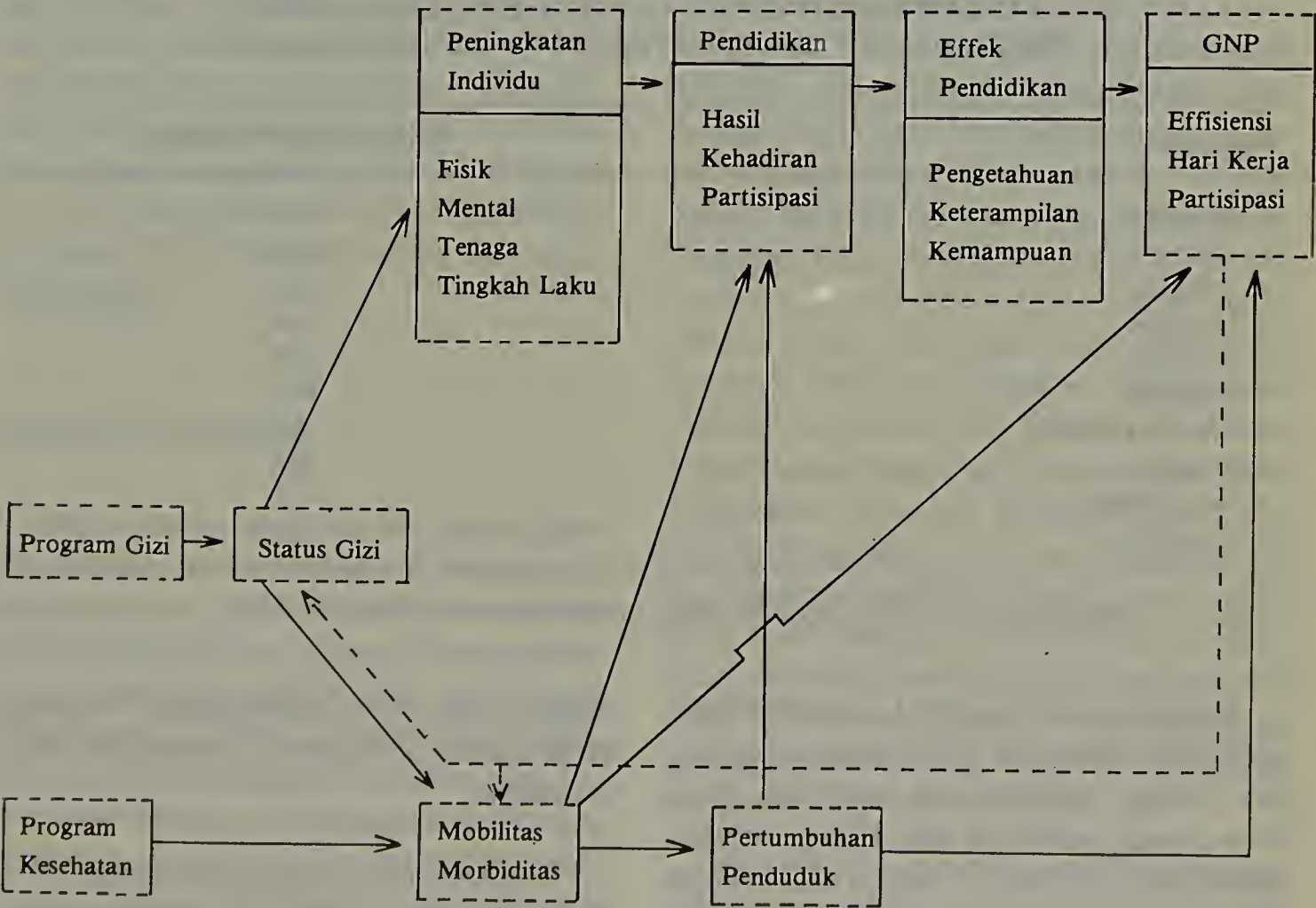
Peningkatan kualitas fisik penduduk sangat erat hubungannya dengan pembangunan di bidang kesehatan yang ditujukan un-

tuk mencapai kemampuan hidup sehat sehingga tercapai suatu derajat kesehatan yang optimal. Dengan tingkat kesehatan dan kecukupan gizi yang baik, bisa diharapkan bahwa kualitas penduduk, khususnya kualitas fisik penduduk, dapat ditingkatkan.

Oleh karenanya jalur peningkatan kualitas fisik penduduk khususnya melalui intervensi program gizi dan kesehatan dapat diusulkan seperti terlihat dalam gambar berikut ini.

Gambar 1

HUBUNGAN ANTARA PROGRAM GIZI DAN KESEHATAN TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI



----- : aliran umpan balik



Tabel 1

LABA INVESTASI INDIVIDUAL (*PRIVATE RATE OF RETURN*)  
LULUSAN SARJANA MUDA DAN SARJANA LENGKAP  
DI 4 (EMPAT) PERGURUAN TINGGI KATHOLIK (UNIKA ATMAJAYA,  
PARAHİYANGAN, WIDYA MANDALA DAN IKIP SANATA DHARMA)

Bidang Studi	Sarjana Muda	Sarjana Lengkap
1. Teknologi	38,1	33,4
2. Ekonomi	20,0	34,8
3. Keguruan & Ilmu Pendidikan	19,3	14,6
4. Hukum	14,4	25,9
5. Ilmu Sosial dan Politik	19,2	25,2

Sumber: Sutrisno R. Pardoen, *Productivitas External Program*, 74.

Tabel 2

LABA INVESTASI INDIVIDUAL (*PRIVATE RATE OF RETURN*)  
PROGRAM S1 DI PERGURUAN TINGGI MENURUT BIDANG STUDI

Bidang Studi	Private Rate of Return (%)
1. Teknologi	23,4
2. MIPA	15,1
3. Kesehatan	14,3
4. Pertanian	6,4
5. Ekonomi	21,8
6. Psikologi	15,1
7. Ilmu-ilmu Sosial	9,4
8. Hukum	9,5
9. Sastra/Filsafat	10,3
10. Pendidikan	3,5

Sumber: Lembaga Demografi FEUI, *Studi Pelacakan Lulusan Perguruan Tinggi*, 1985.

Sesuai dengan Gambar 1, terlihat bahwa perbaikan dalam status gizi akan menurunkan tingkat kematian dan kesakitan, khususnya bagi penduduk usia kerja, sehingga dapat meningkatkan partisipasi bagi pekerja dan sekaligus meningkatkan hari kerja bagi yang sedang melakukan kegiatan kerja. Selain itu, perbaikan dalam gizi dan kesehatan

tenaga kerja akan meningkatkan efisiensi kerja melalui peningkatan kemampuan individualnya.

Pengaruh dari program kesehatan serta gizi terhadap penduduk usia muda akan terlihat pada peningkatan output nasional atau yang lazim disebut GNP di masa depan,



yang diakibatkan oleh perubahan-perubahan yang terjadi di sektor pendidikan. Penurunan dalam morbiditas dan mortalitas akan meningkatkan kehadiran dan hasil (*performance*) lembaga-lembaga pendidikan. Sedangkan program-program gizi dan kesehatan juga akan mempengaruhi GNP melalui bertambahnya tingkat partisipasi angkatan kerja dan secara tidak langsung melalui tingkat partisipasi dalam dunia pendidikan.

Sementara itu perlu diingat bahwa dengan peningkatan pendidikan masyarakat, laju pertumbuhan penduduk diharapkan juga dapat ditekan karena mereka yang berpendidikan cukup tinggi akan mudah menerima pembaruan yang dilaksanakan. Namun demikian, di samping hal-hal yang positif di atas, perlu pula diingat akibat negatif dari pertumbuhan penduduk yang cepat terhadap laju perkembangan ekonomi atau GNP. Hal inilah yang menyebabkan program-program pengembangan kualitas penduduk tidak dapat mengabaikan program-program di bidang pengendalian kualitas penduduk. Keduanya harus berjalan seiring dan saling melengkapi.

## Masalah Kesehatan

Dari rencana pembangunan jangka panjang bidang kesehatan dan hal-hal yang digariskan dalam GBHN subsektor kesehatan tampak bahwa unsur utama dalam pembangunan kesehatan adalah bagaimana masyarakat dapat menolong dirinya sendiri terutama dalam pencegahan penyakit, atau kalau sudah terlanjur sakit bagaimana penyembuhannya. Peran serta yang aktif dari masyarakat sangat dibutuhkan dalam peningkatan kesehatan. Unsur yang lain adalah diberikannya perhatian khusus terhadap ma-

sarakat di daerah terpencil, daerah pemukiman baru dan daerah perbatasan. Sehingga pembangunan kesehatan diharapkan dapat dinikmati oleh seluruh penduduk secara merata di mana pun tempat tinggalnya.

Masalah yang sering timbul dalam pelaksanaan peningkatan kesehatan justru datang dari masyarakat itu sendiri, di samping tersedianya fasilitas pelayanan kesehatan yang memadai. Dalam usaha pemerataan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, telah didirikan Puskesmas-Puskesmas yang sampai saat ini jumlahnya kurang lebih 5.000 buah. Jika dibandingkan dengan jumlah kecamatan yang pada tahun 1987 berjumlah 3.586 buah, maka target diadakannya satu Puskesmas dalam setiap kecamatan tampaknya sudah berhasil dicapai dalam tahun tersebut. Namun demikian keadaan suatu kecamatan tidak sama dengan kecamatan lain. Memang ada kecamatan-kecamatan yang dengan hanya satu Puskesmas sudah dapat menjangkau seluruh penduduk. Tetapi banyak juga Puskesmas yang hanya dapat dijangkau oleh penduduk yang bermukim di dekatnya karena penduduk yang lain bertempat tinggal jauh dari Puskesmas (yang biasanya berlokasi di ibukota kecamatan). Adanya perbedaan yang sangat jauh dalam lokasi tempat tinggal ini telah menyebabkan masyarakat menemui kesulitan untuk datang ke Puskesmas. Ini dapat terjadi, misalnya karena penduduk tidak mempunyai dana untuk menggunakan alat-alat transportasi yang ada atau mereka tinggal di daerah yang sulit (misalnya di gunung dan sebagainya) sehingga lebih senang tinggal di rumahnya daripada harus pergi ke tempat lain.

Hambatan lain yang juga mengganggu adalah yang lebih bersifat psikologis karena adanya perbedaan psiko-sosial antara tenaga kesehatan yang ada di Puskesmas dengan



penduduk. Tenaga-tenaga yang diperbantukan di Puskesmas biasanya terdiri dari orang-orang terpelajar dan bukan berasal dari daerah tersebut, sehingga penduduk menganggapnya sebagai orang asing. Apalagi jika bahasa yang digunakan adalah bahasa yang tidak dimengerti oleh penduduk, maka akibatnya penduduk segan untuk datang ke Puskesmas.

Keadaan ekonomi penduduk juga ikut memberi andil dalam sulitnya mengupayakan pelayanan kesehatan pada masyarakat. Penduduk desa yang umumnya berpenghasilan dari sektor pertanian memang lemah kondisi ekonominya. Walaupun ada ketentuan yang memperbolehkan mereka yang tidak mampu untuk tidak usah membayar retribusi di Puskesmas, namun kenyataannya orang-orang yang demikian justru enggan datang ke Puskesmas. Di sini petugas Puskesmas diharapkan tidak membedakan pelayanan kepada mereka yang tidak mampu agar tidak timbul perasaan dianaktirikan, yang pada akhirnya membuat mereka enggan datang ke Puskesmas.

Masalah pendidikan penduduk juga berperan dalam pembahasan mengenai hambatan yang dihadapi oleh Puskesmas sebagai pusat pelayanan kesehatan pada tingkat pertama (paling bawah). Karena pada umumnya pendidikan masyarakat desa masih rendah, maka pola pikir mereka sangat sederhana dan kurang atau bahkan belum paham akan arti kesehatan. Mereka cenderung mengikuti sifat-sifat tradisional yang sudah sejak dahulu dipegang oleh masyarakat dan lingkungannya. Kehidupan yang mereka jalani sama seperti apa yang dijalani oleh orang tua mereka.

Keadaan sosial-budaya mereka sering masih bersifat paternalistik sehingga mereka

lebih mempercayai dan lebih mudah dipengaruhi oleh orang-orang tua serta orang-orang berpengaruh di daerahnya. Sehingga banyak sekali pengertian mengenai konsep kesehatan yang keliru tetapi masih diikuti oleh mereka. Misalnya saja: anak yang cacian disebabkan karena makan daging atau anak yang sakit panas disebabkan karena lewat pohon besar tertentu.

Hal-hal tersebut di atas sangat mengganggu tugas pelayanan kesehatan yang selalu berusaha menjangkau seluruh masyarakat, karena masyarakat yang tetap berpegang pada kepercayaan tradisional tersebut biasanya tidak akan bersedia mendatangi Puskesmas apabila kejadian seperti itu menimpa salah seorang anak atau anggota keluarganya. Kebiasaan-kebiasaan lain yang sudah berlangsung beberapa generasi dan tidak mendukung cara hidup sehat, misalnya buang air besar tidak di jamban tetapi di sembarang tempat, adanya pantangan makan makanan tertentu bagi ibu-ibu yang sedang hamil atau sedang menyusui.

Dari masalah-masalah tersebut pada kelanjutannya tampak bahwa pusat-pusat pelayanan kesehatan lebih banyak melayani penyembuhan penyakit yang sudah diderita oleh penduduk dibandingkan dengan melayani penyediaan informasi/penyuluhan mengenai pola hidup yang sehat sebagai upaya pencegahan timbulnya suatu penyakit pada penduduk. Dengan perkataan lain dalam pelayanan kesehatan pada tingkat yang paling primer, upaya lebih banyak ditekankan pada tindakan kuratif dibanding dengan upaya preventif, apalagi promotif. Sedangkan pada masa yang akan datang pembangunan sektor kesehatan seyogyanya ditekankan pada upaya-upaya yang lebih bersifat preventif dan promotif. Terlebih-lebih lagi kalau upaya-upaya tersebut ingin dituju-



kan pada terwujudnya kesehatan bagi semua lapisan masyarakat pada tahun 2000.

## Kualitas Nonfisik

Apabila peningkatan kualitas fisik penduduk diupayakan lewat peningkatan derajat kesehatan dan kecukupan gizi, peningkatan kualitas nonfisik penduduk diusahakan melalui penyempurnaan sistem pendidikan dan latihan. Dengan adanya peningkatan pendidikan dan latihan, maka sikap dan perilaku seseorang diharapkan dapat kembali ke arah yang lebih sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat. Dengan demikian pembangunan sektor pendidikan diharapkan berhasil mengarahkan sikap mental yang positif bagi pembangunan.

Dalam salah satu pernyataan tentang kebijaksanaan pengembangan pendidikan tinggi di Indonesia, Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi mengemukakan bahwa dalam melaksanakan tugas, peranan dan fungsinya, pendidikan tinggi menghadapi berbagai permasalahan yang sangat fundamental sifatnya, antara lain yang menyangkut masalah produktivitas, efisiensi, relevansi dan masa depan.<sup>1</sup>

Selama ini program-program pendidikan tinggi, baik program perbaikan sistem maupun program pengembangan sistem memang telah diarahkan untuk mengatasi seluruh isu tersebut di atas termasuk isu efisiensi eksternal dan relevansi, dalam arti relevansi antara sistem pendidikan tinggi di satu pihak dan sistem dunia kerja di pihak lain. Akhir-akhir ini sebenarnya bukan saja di lingkung-

an perguruan tinggi tetapi bahkan di tengah-tengah masyarakat luas pun terdapat banyak pembicaraan, perhatian dan usaha untuk lebih memantapkan kaitan antara sistem pendidikan tinggi dan sistem dunia kerja tersebut. Perhatian dan usaha itu tentu saja sangat menggembirakan dan merupakan upaya konstruktif dari semua pihak untuk turut membantu mencapai tujuan pembangunan nasional itu sendiri secara keseluruhan, khususnya bila dilihat dari sektor pendidikan dan kesempatan kerja.

Sementara itu, dalam bidang pendidikan, khususnya pendidikan tinggi, telah terjadi perkembangan sejak permulaan tahun enam-puluhan. Di banyak negara sedang berkembang bidang ini dianggap sebagai investasi yang paling menguntungkan bagi mutu modal manusia (*human capital*), baik bagi masyarakat maupun individu yang memperolehnya bila dibandingkan dengan bentuk investasi dalam prasarana fisik (*physical capital*).<sup>2</sup> Dengan anggapan demikian, tidaklah terlalu mengherankan bila biaya pendidikan di banyak negara sedang berkembang semakin meningkat dan menempati proporsi yang cukup besar dalam anggaran belanja negara-negara yang bersangkutan.

Melihat perkembangan semacam ini, mulai timbul pertanyaan khususnya dari para pakar ekonomi, sejauh mana investasi yang ditanamkan dalam bidang pendidikan akan menguntungkan jika dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Banyak ahli mulai membandingkan antara besarnya masukan yang digunakan dan keluaran yang dihasilkan oleh sektor pendidikan. Dengan kata lain, mereka mulai mengakui produkti-

<sup>1</sup>Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi dalam "Workshop Ditjen Dikti" tanggal 14-15-16 Oktober 1985 di Jakarta.

<sup>2</sup>Maureen Woodhall (ed.), *Education, Work and Employment: A Summary Review* (Ottawa: IDRC, March 1977), 34.



vitasi sektor pendidikan. Dengan anggapan yang sama dengan proses produksi dalam sektor ekonomi yang memerlukan masukan dan menghasilkan keluaran, sektor pendidikan juga memerlukan masukan (seperti tenaga kerja dan kapital) dalam "proses produksinya" untuk mencapai hasil (keluaran) yang diinginkan. Dengan membandingkan antara keluaran dan masukan tersebut dapat diukur produktivitas sektor pendidikan ini.

Selain dari efisiensi eksternal yang diukur produktivitas itu, dipertanyakan pula relevansi dari keluaran sektor pendidikan itu sendiri. Pertanyaan-pertanyaan yang mengarah pada kesiapan seorang lulusan dalam menghadapi dunia kerja, merupakan indikator untuk mengukur relevansi ini. Sementara itu antara pendidikan yang telah ditamatkan dengan jenis pekerjaan yang dipegang, juga mengungkapkan masalah relevansi.

## Manfaat Pendidikan

Laba investasi individual dalam rangka pembentukan *human capital* dapat dipergunakan untuk berbagai keperluan, misalnya dalam rangka pengambilan keputusan tentang pemilihan suatu bidang studi tertentu ataupun untuk merumuskan kebijakan yang menyangkut ketenagakerjaan. Dalam menentukan pemilihan bidang studi, misalnya, laba investasi yang tinggi dari suatu bidang studi akan mempengaruhi pemilihan orang tersebut untuk mengkonsentrasikan diri pada bidang studi tersebut. Terlebih-lebih lagi kalau besarnya investasi ini melebihi tingkat bunga yang berlaku di pasar modal, khususnya tingkat bunga utama (*prime rate*), maka orang cenderung untuk memilih memasuki bidang studi tertentu.

Selain itu, tingginya laba investasi dari suatu bidang studi dibandingkan dengan bidang studi yang lain menunjukkan bahwa bidang studi tersebut lebih banyak disukai daripada bidang studi yang laba investasinya lebih rendah. Di samping itu, laba investasi juga akan menunjukkan perkiraan tambahan tenaga dari masing-masing bidang studi, karena dengan laba investasi yang tinggi bidang studi bersangkutan akan menjadi *favourite* sehingga akan banyak siswa yang lebih suka memasuki bidang studi ini.

Dengan demikian penggunaan laba investasi individual akan memudahkan penyusunan perencanaan pendidikan dan ketenagakerjaan di masa datang. Sedangkan penghitungan laba investasi sosial amat bermanfaat untuk menentukan apakah program pendidikan tertentu cukup baik diselenggarakan atau tidak. Selain itu juga untuk menentukan pemilihan prioritas dari berbagai alternatif program pendidikan yang terbuka. Dengan pengetahuan atas laba investasi sosial ini dapat diketahui apakah program tersebut sebaiknya diselenggarakan ataukah seharusnya diganti dengan program pendidikan lain yang lebih bermanfaat bagi masyarakat luas. Oleh karenanya, baik laba investasi individual maupun laba investasi sosial perlu diketahui dan diperhitungkan secara benar dan teliti.

Dari penelitian yang menggunakan data *SUPAS 1976*, Payaman Simanjuntak<sup>3</sup> mendapat angka laba investasi sebesar 18,4 untuk tamatan sarjana muda dan 21,1 untuk sarjana tanpa memperinci bidang studi yang ditamatkannya. Angka yang didapat ini

<sup>3</sup>Payaman Simanjuntak, "The Market of Education Labor in Indonesia: Some Policy Approach" (Unpublished Ph.D. desertation, Boston University USA, 1982).



Tabel 3

LABA INVESTASI SOSIAL (SOCIAL RATE OF RETURN)  
PENDIDIKAN TINGGI DI NEGARA SEDANG BERKEMBANG MENURUT BIDANG STUDI

Bidang Studi	Social Rate of Return (%)
1. Pertanian	8,0
2. Teknologi	15,2
3. Sains	14,2
4. Kedokteran	12,2
5. Ekonomi	15,0
6. Hukum	16,2

Sumber: George Psácharopoulos, *Higher Education in Developing Countries: A Cost-Benefit Analysis* (World Bank, 1980), 54.

tidak jauh berbeda dari hasil penelitian *Pelacakan Lulusan*<sup>4</sup> yang memperlihatkan bahwa laba investasi individual untuk beberapa bidang studi, khususnya teknologi dan ekonomi sebesar 23,4 dan 21,8. Sementara itu karena keterbatasan data, Payaman tidak sempat menghitung laba investasi sosial dari data *SUPAS 1976* tersebut.

Dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan oleh *Pusat Penelitian Unika Atmajaya*<sup>5</sup> hal menarik yang perlu dilihat adalah bidang studi ekonomi di perguruan tinggi Katholik yang diteliti menunjukkan *rate of return* sebesar 34,8 dan untuk teknologi sebesar 33,4. Sementara dari bidang studi *Pelacakan Lulusan*, didapat laba investasi untuk studi teknologi sebesar 23,4 yang merupakan angka untuk sarjana lengkap atau S1.

<sup>4</sup>Lembaga Demografi Ekonomi Universitas Indonesia, "Studi Pelacakan Lulusan Perguruan Tinggi (Laporan Studi VIII)," Jakarta, 1985.

<sup>5</sup>Sutrisno R. Pardoen, *Produktivitas External Program Pendidikan Perguruan Tinggi Katholik* (Jakarta: Pusat Penelitian Atmajaya, 1985).

Perbedaan ini timbul karena *pertama*, penelitian Atmajaya berlangsung lebih lama, dan selain itu, *kedua*, banyaknya Universitas yang dijangkau oleh Penelitian Lembaga Demografi FE-UI boleh dikatakan lebih lengkap dibandingkan dengan penelitian Atmajaya. Demikian juga kalau dilihat dari segi laba investasi sosial tampak perbedaan yang mencolok. Meskipun demikian masih dapat dikatakan bahwa laba investasi sosial untuk bidang ekonomi menurut penelitian Atmajaya tetap lebih tinggi dari bidang studi teknologi, yaitu 22,3 dibanding dengan 21,3. Sedangkan yang terjadi dalam studi *Pelacakan Lulusan* adalah sebaliknya, laba investasi sosial untuk bidang studi teknologi sebesar 4,00 sementara untuk studi ekonomi hanya 3,73. Kembali masalah banyaknya sample turut berperan dalam timbulnya perbedaan di antara kedua hasil penelitian ini, di samping lamanya jangka waktu penelitian.

Namun demikian, perlu dicatat bahwa seperti juga yang disinyalir secara umum, tampaknya kedua bidang studi tersebut, yaitu ekonomi dan teknologi, merupakan



bidang-bidang favorit yang bukan saja disukai masyarakat melainkan juga memberi kemanfaatan bagi individu-individu itu sendiri. Hal tersebut tercermin dari besarnya baik laba investasi individual maupun sosial. Penghitungan laba investasi ini dapat dipakai sebagai pedoman untuk pengarahannya kebijaksanaan pendidikan. Arah dari kebijaksanaan tersebut telah jelas tampak dari hasil penghitungan laba investasi individual dan sosial di atas, dengan demikian suatu perumusan kebijaksanaan ketenagakerjaan yang baik, juga dapat disusun.

Sebagai bahan perbandingan, pada umumnya investasi pendidikan Indonesia, khususnya pada empat perguruan tinggi Katolik yang diteliti oleh Puslit Unika Atmajaya, tingkat laba investasi sosial (*social rate of return*) lebih tinggi daripada rata-rata investasi pendidikan tinggi di beberapa negara sedang berkembang lainnya. Hal tersebut terlihat pada Tabel 3.

Betapa pun besarnya kegunaan dari pendidikan tinggi baik bagi individu maupun masyarakat luas, tujuan akhir seseorang karenanya perlu pula dikaji pertaliannya dengan dunia kerja.

### Pertalian Pendidikan dengan Lapangan Pekerjaan

Masalah utama yang dihadapi negara-negara sedang membangun adalah tingginya tingkat pengangguran. Dalam hal ini, bukan saja pengangguran terbuka yang merupakan masalah pelik yang perlu segera diselesaikan oleh negara-negara sedang membangun tersebut, tetapi terlebih dari itu adalah masalah-masalah menyangkut apa yang sering dinamakan sebagai pengangguran terselubung atau yang dikenal pula dengan sebutan "setengah pengangguran". Dalam hu-

bungan ini termasuk juga mereka yang bekerja di bawah kapasitas yang seharusnya dapat mereka kerjakan, maupun mereka yang mengerjakan pekerjaan yang sebetulnya dapat dikerjakan oleh lebih sedikit orang.

Masalah ini sebetulnya terjadi karena dua hal, yaitu: (a) timbulnya *mismatching* yaitu ketidaksesuaian antara pekerjaan yang didapat dengan jenjang pendidikan yang ditamatkan ataupun karena; (b) kurang tepatnya sistem pendidikan, sehingga keluaran yang dihasilkan tidak dapat berprestasi seperti apa yang diharapkan. Kedua persoalan ini dibahas oleh banyak ahli dan bahkan dicoba dicari jalan keluarnya.

Pada dasarnya, tampaknya kesalahan terletak pada sistem pendidikan itu sendiri. Banyaknya hambatan yang terdapat dalam sistem pendidikan, telah menyebabkan timbulnya berbagai masalah yang seharusnya tidak perlu terjadi. Dari beberapa hal tersebut, suatu studi yang dilakukan *ESCAP*<sup>6</sup> melihat bahwa dua masalah pokok yang mendasarinya adalah: (i) terdapatnya ketimpangan dalam mendapatkan pendidikan; dan (ii) menurunnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di bidang pendidikan. Hal-hal ini yang harus segera ditanggulangi apabila keinginan untuk menumbuhkan sumber daya manusia yang bermutu tinggi diperlukan dalam tahap pembangunan yang akan datang.

Kalau melihat kembali hasil studi *Pelacakan Lulusan Pendidikan Tinggi*<sup>7</sup> yang per-

<sup>6</sup>Lihat misalnya, *Report on the Expert Group Meeting on Human Resources Development ESCAP, SD/MSWD (3)/PM 7*, Bangkok, 4 Oktober 1985, dan Payaman J. Simanjuntak, *Peranan Pendidikan dalam Meningkatkan Produktivitas Kerja* (Jakarta, 1987).

<sup>7</sup>Lembaga Demografi FE-UI, *ibid.*



nah dilakukan, terlihat bahwa sebagian besar lulusan perguruan tinggi dalam bidang pendidikan bekerja pada sektor pemerintah atau swasta nasional. Hanya bidang studi teknik dan keguruanlah yang banyak bekerja di sektor swasta multinasional. Sementara itu lulusan perguruan tinggi swasta lebih banyak bekerja di sektor swasta. Hal yang sama ditemui pula dalam perguruan tinggi nonpendidikan.

Kecenderungan semacam ini menunjukkan bahwa sebagian besar lulusan perguruan tinggi sebenarnya ingin menjadi *safety player*, artinya mereka mencari pekerjaan-pekerjaan yang memberikan lebih banyak keamanan (*security*) di masa depan.

Melihat keadaan masyarakat dewasa ini, kecenderungan semacam itu masih akan tampak di masa depan.<sup>8</sup> Terlebih-lebih kalau diingat bahwa masalah sosial *security system* belum lagi sempurna berjalan dalam masyarakat Indonesia pada tahap pembangunan sekarang ini.<sup>9</sup> Dengan keadaan-keadaan semacam itu, tampaknya keinginan untuk mengubah pola "pencarian pekerjaan" para lulusan S1 untuk lebih mengarah pada usaha-usaha wiraswasta, masih jauh untuk dijangkau atau diharapkan.

Namun demikian, dari lulusan akademi, ternyata keinginan untuk bekerja di sektor-sektor swasta maupun menjadi wiraswasta ternyata lebih besar. Hampir semua lulusan dari tingkatan akademi yang terjaring dalam

penelitian-penelitian tersebut, bekerja pada sektor-sektor usaha swasta.

## Kebijaksanaan Ketenagakerjaan

Penawaran yang menyangkut investasi sumber daya manusia maupun dari sisi permintaan yang berupa pertambahan kesempatan kerja, harus diupayakan agar terjadi keseimbangan yang layak. Dari sisi penawaran diadakan berbagai program yang bertujuan untuk menyiapkan tenaga kerja bagi bidang-bidang pekerjaan yang diperlukan. Dalam hal ini termasuk program-program pendidikan dan latihan, penempatan tenaga, latihan kerja dan program informasi pasar kerja dan sebagainya. Di sisi permintaan, pemerintah berusaha meningkatkan kapasitas penyerapan tenaga kerja melalui perbaikan tingkat pertumbuhan ekonomi dengan sekaligus melakukan keserasian dalam perencanaan ketenagakerjaan.

Program ketenagakerjaan pada dasarnya diarahkan pada upaya untuk menumbuhkan dan membina iklim yang menunjang usaha meningkatkan kesempatan kerja sekaligus pembangunan nasional. Penerapan teknologi dan arah investasi juga diarahkan untuk menopang upaya-upaya ini. Sementara itu maksimisasi penyerapan tenaga kerja secara sektoral diharapkan dapat tercakup dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan masing-masing sektor. Di sektor pertanian misalnya, program-program diversifikasi tanaman diarahkan untuk mengurangi pengangguran musiman di antara dua pascapanen. Sementara peningkatan industri kerajinan rakyat dan industri rumah merupakan upaya yang perlu dilakukan untuk memperluas kesempatan bekerja bagi tenaga kerja yang ada.

Di samping itu beberapa kebijaksanaan

<sup>8</sup>Lihat ulasan Priyono Tjiptoherijanto, *Youth and Society Viewpoints for the Future*. Paper disampaikan pada "Seminar ASSREC," Bali 2-7 September 1985.

<sup>9</sup>Lihat ulasan Hendra Asmara dan Priyono Tjiptoherijanto, *Social Security System in Indonesia*. Paper disampaikan dalam pertemuan tahunan "Federation of ASEAN Economics Association (FAFA)," Singapore, 5-7 November 1985.



ketenagakerjaan yang spesifik diarahkan pada penanggulangan masalah ketenagakerjaan yang timbul karena berbagai bencana alam, kemarau yang panjang, banjir dan lain sebagainya. Salah satu program yang menonjol adalah transmigrasi yang diarahkan pula untuk mobilisasi tenaga kerja antardaerah. Sedangkan program-program yang bersifat kedaerahan lebih mengarah pada AKAD, AKL maupun pemukiman kembali dan juga pembangunan desa serta koperasi. Tujuan utama program-program semacam ini untuk menumbuhkan kegiatan-kegiatan pembangunan yang padat karya di daerah-daerah terpencil, daerah yang masih sedikit penduduknya ataupun daerah pemukiman baru.

Pada tahun 1985, jumlah tenaga kerja di Indonesia sudah mencapai 120 juta orang. Sekitar separuhnya (yaitu 53,01% atau 64 juta orang) masuk dalam angkatan kerja. Dari angkatan kerja tersebut, 97,9% bekerja dan 2,1% mencari pekerjaan atau menganggur. Penganggur di sini digolongkan dalam penganggur penuh atau penganggur terbuka, di mana selama referensi waktu yang digunakan untuk menentukan status ketenagakerjaan (dalam sensus atau survei) mereka sedang mencari pekerjaan dan sama sekali

tidak bekerja. Dalam kenyataan, dari mereka yang bekerja pun tidak semuanya bekerja secara penuh, tetapi ada juga yang *setengah menganggur (underemployed)*, baik dilihat berdasarkan jam kerjanya, maupun dari pendapatan yang diperoleh.

Gambaran angkatan kerja selama sekitar dua dasawarsa terakhir ini dapat dilihat dalam Tabel 4.

Apabila dilihat lebih jauh, hubungan antara permasalahan yang dihadapi di bidang ketenagakerjaan, khususnya yang menyangkut "setengah pengangguran", dengan proses industrialisasi yang berlaku dalam tahap pembangunan nasional saat ini, tampaknya sektor industri menawarkan suatu "hari depan" yang lebih baik, terutama bila dilihat dari perkembangan kesempatan kerja yang terjadi selama tahun-tahun terakhir ini seperti terlihat dalam Tabel 5.

Dari tabel tersebut terlihat berkurangnya kesempatan kerja di sektor pertanian yang ditunjukkan oleh penurunan elastisitasnya dari 0,77 menjadi 0,59. Sedangkan untuk sektor industri bahkan meningkat dari 0,02 menjadi 0,53. Sektor lain yang meningkat dengan cukup drastis terdapat pada sektor pertambangan yaitu dari sebesar -1,25 men-

Tabel 4

PERKEMBANGAN ANGKATAN KERJA, 1971-1989

	1971	1980	1985	1989
1. Angkatan Kerja (Juta Jiwa)	41,3	52,4	63,8	76,1
2. Angkatan Kerja yang Bekerja (Juta Jiwa)	37,6	51,6	62,5	72,5
3. Menganggur/Mencari Kerja (Juta Jiwa)	3,6	0,9	1,4	2,2
4. Angkatan Kerja yang Bekerja (Juta Jiwa)	28,8	32,8	43,9	54,9

Sumber: Departemen Tenaga Kerja RI, 1990.



Tabel 5

ELASTISITAS KESEMPATAN KERJA

Sektor Ekonomi	Periode	
	1980-1985	1985-1988
1. Pertanian	0,7712	0,5899
2. Industri	0,0245	0,5285
3. Pertambangan	1,2519	1,9990
4. Listrik/Gas/Air	0,6853	0,2807
5. Bangunan	2,1286	0,5606
6. Perdagangan	1,5927	1,1244
7. Pengangkutan	1,0917	0,6166
8. Lembaga Keuangan	0,4959	0,4215
9. Jasa-jasa Lainnya	0,8362	0,9591
Seluruh Sektor	0,9091	0,7699

Sumber: Depnaker, *Profil Sumber Daya Manusia*, 1989/90.

Tabel 6

UPAH MINIMUM MENURUT LAPANGAN USAHA PER BULAN  
(dalam Ribuan Rupiah)

Sektor	1981	1983	1985	1987
1. Pertanian	21,9	27,2	38,7	48,4
2. Pertambangan	64,5	72,5	95,9	146,0
3. Industri	46,3	65,6	83,3	98,6
4. Listrik/Gas/Air	27,3	40,1	60,9	80,6
5. Bangunan	29,9	36,7	53,1	96,4
6. Perdagangan dan Bank	53,2	67,3	90,1	159,1
7. Pengangkutan	50,5	69,5	85,7	115,5
8. Jasa-jasa	39,4	54,5	71,6	71,6

Sumber: Departemen Tenaga Kerja, Sub. Dit. Pengupahan, 1987.

jadi 1,99 dan sektor pengangkutan dari 0,09 menjadi 0,62 dalam kurun waktu 1980-1988.

Selain peningkatan dalam kesempatan kerja yang ada, tampaknya sektor industri juga menjanjikan kehidupan yang lebih

baik. Peningkatan kesejahteraan pekerja dapat dilihat pada perkembangan upah minimum yang terjadi pada sektor-sektor perekonomian dalam beberapa tahun terakhir ini. Dalam Tabel 6, terlihat bahwa pada tahun 1981 sektor pertambangan men-



duduki peringkat pertama ditinjau dari segi besarnya upah minimum. Hal ini berlangsung sampai dengan tahun 1985. Baru pada tahun 1987 upah minimum tertinggi terdapat pada sektor Perdagangan dan Bank, sedangkan pertambangan menempati urutan kedua. Agaknya deregulasi sektor moneter dan perbankan yang dilakukan pemerintah, juga memberikan dampak positif pada pengupahan dan penggajian para pekerja di sektor tersebut.

## Penutup

Pengembangan sumber daya manusia menjadi penting diperhatikan karena masalah kependudukan yang belum sepenuhnya bisa diatasi. Sementara itu, keadaan ekonomi yang masih belum menentu dan kecenderungan investasi yang lebih padat teknologi menambah persoalan yang telah ada. Dengan jumlah pengangguran terbuka yang tidak kecil, daya beli masyarakat belum bisa sepenuhnya ditingkatkan. Keadaan semacam ini bisa menjurus kearah "keresahan sosial" yang sulit diredam bila tidak ditangani sejak dini.

Dalam situasi di mana penawaran tenaga kerja lebih besar daripada lowongan kerja yang tersedia, maka hanya tenaga kerja yang memiliki keterampilan yang memperoleh kesempatan untuk masuk ke pasaran kerja. Dengan demikian keterampilan pekerja harus ditingkatkan agar tenaga kerja ini dapat masuk ke lapangan kerja. Sementara itu, keadaan ekonomi yang kurang baik serta kecenderungan investasi yang lebih mengarah pada padat teknologi, semakin memperburuk keadaan ketenagakerjaan yang dihadapi.

Dalam hubungan dengan masalah tersebut, penyediaan jumlah dan mutu pekerjaan yang memadai merupakan usaha yang amat serius dalam penciptaan lapangan pekerjaan. Namun, usaha peningkatan mutu pekerja biasanya berkaitan pula dengan masalah pendidikan, kesehatan dan keamanan yang merupakan tanggung jawab bersama, seluruh anggota masyarakat.

Sementara itu, sistem pendidikan agaknya belum mampu membantu memecahkan masalah ketenagakerjaan. Tuntutan akan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan sampai ke tingkat perguruan tinggi melonjak keras. Pemerintah dan masyarakat belum mampu menyediakan fasilitas pendidikan yang memadai. Perguruan tinggi negeri dan swasta belum pernah mampu mengadaptasi para mahasiswa dengan tuntutan lapangan kerja lewat penyusunan kurikulum yang tepat dan terarah. Jumlah mahasiswa yang memasuki fakultas ilmu-ilmu pengetahuan sosial dan noneksakta meningkat, tetapi lapangan kerja bagi mereka ternyata sangat langka. Ketimpangan dalam pasar kerja berlanjut. Di satu pihak terdapat kelangkaan tenaga terdidik dan terampil dalam disiplin atau bidang tertentu, sedangkan di lain pihak terdapat banyak pengangguran di kalangan angkatan kerja yang berpendidikan tinggi.

Dilihat dari sisi derajat kesehatan masyarakat, proses pembangunan yang dilaksanakan selama ini telah membawa *the rising demands* dalam masyarakat luas. Masyarakat semakin menuntut pelayanan kesehatan yang cepat, tepat dan berhasil guna. Namun perlu disadari, bahwa sebagian besar masyarakat yang memerlukan jasa-jasa pelayanan kesehatan tersebut masih tergolong berpenghasilan rendah. Oleh karenanya, kalau pelayanan kesehatan yang canggih tersebut me-



merlukan pembiayaan cukup besar, maka jasa-jasa ini akan sulit dinikmati masyarakat luas. Hanya segolongan masyarakat tertentu yang mampu mendapatkan pelayanan "prima" itu.

Walaupun Puskesmas dan Posyandu telah tumbuh di mana-mana dan siap melayani kebutuhan masyarakat, tetapi yang penting adalah sejauhmana *accessability* masyarakat terhadap pelayanan kesehatan itu yang tersedia. Ini menyangkut jarak, waktu dan juga biaya. Tidak akan ada gunanya didirikan banyak fasilitas kesehatan bila jangkauannya baik dalam jarak waktu maupun biaya belum bisa mencapai masyarakat yang memerlukannya. Dalam bahasa teknis, bukan jumlah fasilitasnya yang menjadi perhatian utama, melainkan penggunaan (*utilization*) fasilitas tersebut yang perlu mendapat perhatian secara lebih seksama. Kesulitan penelitian yang dihadapi dalam melakukan penilaian atas barang-barang masyarakat seperti jasa kesehatan dan pendidikan misalnya, adalah karena adanya *economics of scale* yang perlu diperhitungkan.

Pendirian dan penambahan Puskesmas atau Posyandu untuk wilayah tertentu perlu dibandingkan dengan luas pelayanan bagi pusat-pusat pelayanan serupa. Pendirian tempat-tempat pendidikan tertentu, perlu pula diperbandingkan dengan pendirian

jasa-jasa yang serupa. Upaya untuk mengantisipasi *economics of scale* ini tentunya berhubungan pula dengan *consumer surplus* yang bisa dinikmati oleh seluruh konsumen jasa kesehatan dan pendidikan. Perlu kiranya diupayakan agar tidak terjadi banyak *consumer surplus* dari kelompok tertentu yang tersita hanya karena kesalahan dalam menentukan prioritas.

Sebagai dampak dari adanya keinginan untuk menjaga kepuasan konsumen, maka tidak jarang untuk jenis-jenis *public goods* yang tidak terlalu bersifat *non-excludability* dikenakan *price discrimination*. Perbedaan harga semacam ini banyak diberlakukan pada *public utilities* yang dikelola pemerintah. Sudah barang tentu tujuannya adalah pemerataan. Namun ada juga pembedaan harga yang dikenakan atas jasa pelayanan kesehatan dan pendidikan yang dilakukan oleh pihak-pihak nonpemerintah. Dalam hubungan ini, pertimbangan *market segmentation* lebih banyak berperan. Namun, untuk melakukan tindakan-tindakan semacam itu perlu suatu pengkajian dan penelitian pasar yang cukup mendalam. Oleh karenanya, upaya pengembangan sumber daya manusia, yang antara lain ditempuh melalui peningkatan derajat kesehatan dan jenjang pendidikan, juga perlu dilakukan secara terarah dan berhati-hati.



# Pembangunan Ekonomi Timor Timur: Tantangan Bagi Penciptaan Lapangan Kerja dan Peningkatan Pendapatan Penduduk

*Hadi Soesastro*

## Pengantar

PADA tahun 1990 ekonomi provinsi Timor Timur telah mengalami laju pertumbuhan yang tinggi, yaitu sebesar 11,6% (atas dasar harga konstan 1983). Menurut perkiraan, laju pertumbuhan pada tahun 1991 juga berkisar pada 11% (*Antara*, 16 Januari 1992). Pertumbuhan selama dua tahun terakhir ini lebih tinggi daripada yang dicapai selama periode 1983-1989, yaitu sebesar rata-rata 7,4% per tahun. Sejauh ini laju pertumbuhan yang dicapai oleh provinsi Timor Timur umumnya lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi nasional.

Pertumbuhan yang tinggi ini diperlukan untuk meningkatkan pendapatan penduduk, terutama mengingat laju pertumbuhan penduduk yang masih sangat tinggi, yaitu sekitar 3% per tahun. Selama periode 1983-1990 pertumbuhan pendapatan per kepala telah meningkat sebesar sekitar 4,4% per tahun. Walaupun demikian pendapatan per kepala

penduduk Timor Timur pada tahun 1990 baru mencapai Rp 347.721,00 atau sekitar 38% dari tingkat rata-rata pendapatan per kepala penduduk Indonesia.

Pertumbuhan yang tinggi juga diperlukan untuk menciptakan lapangan kerja dalam jumlah yang memadai. Hasil survei angkatan kerja yang dilakukan oleh BPS (Saker-nas 1989 dan Sakernas 1990) menunjukkan bahwa angkatan kerja di provinsi Timor Timur meningkat sebesar 8% dari tahun 1989 ke tahun 1990. Peningkatan ini sangat tinggi. Jika memang demikian, dan apabila elastisitas penyediaan lapangan kerja (*employment elasticity*) diandaikan sebesar 0.46, maka diperlukan pertumbuhan ekonomi sebesar lebih dari 17% per tahun untuk dapat menyerap peningkatan angkatan kerja tersebut. Laju pertumbuhan sebesar ini tentu saja jauh di luar jangkauan untuk dapat dicapai. Selama periode Repelita V ini diperkirakan bahwa pertumbuhan penduduk sebesar 2,63% per tahun akan diikuti oleh kenaikan angkatan kerja sebesar "hanya" 3,74% per tahun. Perkiraan kenaikan yang



lebih rendah ini saja sudah berarti peningkatan kebutuhan lapangan kerja baru sebanyak 11.600 rata-rata per tahunnya.

Menurut laporan, pada akhir tahun 1991 jumlah pencari kerja di Timor Timur mencapai 6.390 orang yang terdiri dari 3.664 laki-laki dan 2.626 perempuan. Dari jumlah ini 6% adalah lulusan SD, 23% lulusan SLTP, 61% lulusan SLTA, dan 9% lulusan perguruan tinggi (*Angkatan Bersenjata*, 14 Februari 1992). Setiap tahunnya sekitar 4.000 orang lulusan SLTA mencari pekerjaan (*Jakarta Post*, 22 November 1991). Sebagian besar dari jumlah ini kiranya bermukim di perkotaan. Menurut hasil Sakernas 1990, 67% dari jumlah pencari kerja adalah lulusan SLTA (umum dan kejuruan).

Data-data ini menunjukkan bahwa masalah penciptaan lapangan kerja merupakan masalah serius. Laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang telah dicapai beberapa tahun terakhir ternyata belum dapat mengatasi masalah ini. Kenyataan ini dapat menandakan terjadinya suatu "krisis" dalam pembangunan Timor Timur. Ada kemungkinan bahwa kesulitan yang dihadapi justru timbul oleh karena pembangunan yang terlampaui cepat. Tetapi ada pula kemungkinan bahwa persoalan yang dihadapi lebih banyak bersifat struktural, yaitu karena "mismatch" antara penyediaan tenaga kerja dan ketersediaan lapangan kerja. Berbagai laporan menunjukkan bahwa faktor tenaga kerja merupakan salah satu kendala utama yang dihadapi di berbagai kegiatan ekonomi tertentu, misalnya di sektor perkebunan dan untuk pengembangan hutan tanaman industri (*Suara Karya*, 3 Januari 1992), atau di sektor penggalian seperti yang dialami oleh PT Marmer Alam Timor Timur (*Antara*, 19 Desember 1991).

Makalah ini mencoba mencari sumber penyebab "krisis" tersebut. Dalam bagian pertama akan dibahas perubahan struktur ekonomi Timor Timur. Bagian berikutnya akan membahas keadaan ketenagakerjaan di Timor Timur. Bagian terakhir, yang merupakan penutup, akan membahas peranan penanaman modal swasta dalam pembangunan ekonomi Timor Timur.

## Perubahan Struktur Ekonomi

Seperti terlihat pada Tabel 1, selama periode 1983-1990 telah terjadi pergeseran yang cukup berarti dalam struktur ekonomi Timor Timur, seperti ditandai oleh menurunnya peranan sektor pertanian dalam PDRB (produk domestik regional bruto), yaitu dari 44,5% pada tahun 1983 menjadi 39,6% pada tahun 1990. Sektor pertanian masih merupakan penyumbang yang terbesar pada PDRB. Sektor kedua terbesar adalah sektor pemerintahan dan pertahanan, yaitu sekitar 20% dari PDRB. Ini diikuti oleh sektor bangunan dengan peranan yang meningkat dari 12,3% pada tahun 1983 menjadi 13,4% pada tahun 1990. Sektor-sektor utama lainnya adalah perdagangan dan transportasi & komunikasi, dengan peranan sebesar sekitar 9% masing-masing. Peranan sektor transportasi & komunikasi mengalami peningkatan yang berarti, yaitu dari 5,2% pada tahun 1983 menjadi 9,3% pada tahun 1990.

Selama periode 1983-1990, sektor pertanian mengalami pertumbuhan sebesar 5,02% per tahun. Laju pertumbuhan ini lebih rendah daripada laju pertumbuhan PDRB, sehingga peranan sektor ini menurun. Subsektor perikanan mengalami pertumbuhan yang tinggi, di atas 12%, tetapi



Tabel 1

DISTRIBUSI PDRB DAN LAJU PERTUMBUHAN PDRB, 1983-1990  
(Persen)

	Distribusi PDRB <sup>a</sup>		Laju Pertumbuhan Per Tahun 1983-1990
	1983	1990	
1. PERTANIAN	44,49	39,57	5,02
a. Tanaman Pangan	20,75	19,10	6,63
b. Tanaman Perkebunan	14,09	14,13	1,95
c. Peternakan	8,99	5,64	5,24
d. Kehutanan	0,39	0,30	5,76
e. Perikanan	0,53	0,64	12,31
2. PERTAMBANGAN & PENGGALIAN	0,53	0,64	12,31
a. Pertambangan	-	-	-
b. Penggalian	0,53	0,64	12,31
3. INDUSTRI PENGOLAHAN	1,25	1,69	12,71
a. Industri Besar & Sedang	0,74	0,62	5,34
b. Industri Kecil & Kerajinan Rumah Tangga	0,51	1,07	19,93
4. LISTRIK DAN AIR MINUM	0,63	0,81	18,01
a. Listrik	0,58	0,69	16,65
b. Air Minum	0,05	0,12	29,40
5. BANGUNAN	12,26	13,42	11,51
6. PERDAGANGAN, RESTORAN & HOTEL	7,89	9,87	12,01
a. Perdagangan Besar & Eceran	7,25	8,92	11,89
b. Restoran	0,42	0,75	15,33
c. Hotel	0,22	0,19	8,74
7. TRANSPOR & KOMUNIKASI	5,19	9,25	14,06
a. Transpor Darat	3,19	6,44	14,54
b. Transpor Laut	0,57	0,79	16,59
c. Transpor Udara	1,19	1,77	12,02
d. Komunikasi	0,24	0,26	10,27
8. BANK & LEMBAGA KEUANGAN LAIN	3,21	1,76	-2,46
a. Bank	3,04	1,49	-4,44
b. Asuransi	0,15	0,23	15,86
c. Koperasi	0,03	0,04	15,04
9. SEWA RUMAH	2,84	1,83	3,26
10. PEMERINTAH & PERTAHANAN	20,83	19,91	8,11
11. JASA-JASA	0,87	1,24	16,50
a. Jasa Perusahaan	0,03	0,06	22,49
b. Jasa Sosial & Kemasyarakatan	0,10	0,29	28,42
c. Jasa Hiburan & Kebudayaan	0,07	0,04	1,84
d. Jasa Perorangan & Rumah Tangga	0,68	0,86	14,65
12. PDRB	100,00	100,00	7,89

<sup>a</sup>atas dasar harga berlaku.

Sumber: Bappeda Tk. 1 dan Kantor Statistik Propinsi Timor Timur, *Pendapatan Regional Propinsi Timor Timur, 1983-1990* (Januari 1992).



peranannya dalam pembentukan PDRB masih sangat kecil, yaitu kurang dari 0,5% saja pada tahun 1990. Subsektor perkebunan hanya mengalami pertumbuhan sebesar 1,95% rata-rata per tahun. Perkembangan selama periode 1983-1990 menunjukkan bahwa peranan subsektor ini sebenarnya telah mengalami peningkatan dari tahun 1983 hingga 1988 tetapi sejak itu menurun secara tajam. Sementara itu peranan subsektor peternakan terus-menerus mengalami penurunan. Laju pertumbuhan subsektor tanaman pangan, yaitu sebesar 6,63% rata-rata per tahun, cukup baik. Hal ini telah meningkatkan kemampuan produksi pangan propinsi ini, sehingga impor beras telah sangat berkurang. Jika pada tahun 1988 propinsi ini masih mengimpor sekitar 25.000 ton beras, jumlah impor pada tahun 1990 telah menurun menjadi 5.000 ton.

Sektor penggalian juga telah mengalami pertumbuhan yang pesat, tetapi peranannya dalam pembentukan PDRB juga masih sangat kecil (0,6% pada tahun 1990). Industri kecil dan kerajinan rumah tangga tumbuh dengan rata-rata sebesar hampir 20% per tahun, sehingga peranannya telah meningkat dari 0,5% pada tahun 1983 menjadi lebih dari 1% pada tahun 1990. Subsektor ini bersifat padat karya, dan masih dapat dikembangkan, tetapi jelas tidak akan menjadi penyerap tenaga kerja yang utama. Sektor listrik dan air minum, walaupun tumbuh dengan sangat pesat (18% per tahun), bukan merupakan penyerap tenaga kerja. Sebaliknya, sektor bangunan dan sektor perdagangan dapat bersifat padat karya. Kedua sektor yang mempunyai peranan yang cukup besar dalam pembentukan PDRB ini masing-masing telah tumbuh dengan hampir 12% rata-rata per tahun.

Pertumbuhan sektor transportasi dan ko-

munikasi juga sangat pesat. Di luar sektor pemerintahan dan pertahanan, sektor jasa-jasa lainnya belum memainkan peranan yang berarti dalam pembentukan PDRB. Laju pertumbuhan sektor-sektor ini sangat bervariasi, dari 28,4% rata-rata per tahun di subsektor jasa hiburan dan kemasyarakatan hingga -4,4% rata-rata di subsektor bank.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi Timor Timur terkonsentrasi pada pembangunan prasarana (transpor & komunikasi, listrik dan air minum, serta bangunan). Pembangunan prasarana yang pesat ini tampaknya belum dapat mendorong sektor-sektor produktif. Peranan sektor-sektor ini ditambah dengan peranan prasarana administratif, yaitu sektor pemerintahan dan pertahanan, mencapai sekitar 45% pada tahun 1989 dan 1990. Di propinsi NTT, misalnya peranan sektor-sektor ini lebih rendah, yaitu 28% dari PDRB, sedangkan di propinsi NTB lebih rendah lagi, yaitu sekitar 23% dari PDRB. Sebaliknya, peranan sektor-sektor produksi primer di Timor Timur (41%) lebih rendah daripada di NTT (53%) dan NTB (51%). Peranan sektor industri pengolahan di ketiga propinsi ini masih rendah. Peranan sektor perdagangan (dan sektor jasa-jasa lainnya, kecuali pemerintahan dan pertahanan) di Timor Timur lebih kecil daripada di kedua propinsi tersebut.

Dari bahasan singkat ini dapat disimpulkan bahwa pembangunan ekonomi Timor Timur mungkin telah berjalan secara tidak seimbang, dalam pengertian bahwa sektor-sektor prasarana tumbuh terlampaui cepat dibandingkan dengan pertumbuhan sektor-sektor produksi primer. Dengan perkataan lain, peranan sektor produksi primer, terutama pertanian, telah menurun dengan terlampaui cepat.



Tabel 2

PENGUNAAN PDRB TIMOR TIMUR, 1983-1989  
(Persen)

	Penggunaan PDRB <sup>a</sup>		Laju Pertumbuhan Per Tahun 1983-1989
	1983	1989	
1. Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga	96,68	71,78	3,32
2. Pengeluaran Konsumsi lmb. sw. (1 + 2)	0,08 96,76	0,25 72,03	30,70 3,37
3. Pengeluaran Konsumsi Pemerintah	26,67	23,93	6,63
4. Pembentukan Modal Tetap	19,77	23,64	13,14
5. Perubahan Stok (4 + 5)	(17,00) 2,77	(5,25) 18,39	5,95 35,85
6. Ekspor Barang dan Jasa	3,97	6,53	17,31
7. Dikurangi Impor Barang dan Jasa (6-7)	30,17 (26,20)	20,88 (14,35)	1,46 2,52
Jumlah	100,00	100,00	7,24

<sup>a</sup>atas dasar harga berlaku.

Sumber: BPS, *Pendapatan Regional Propinsi-propinsi di Indonesia Menurut Penggunaan, 1983-1989* (Desember 1991).

Dilihat dari segi penggunaan PDRB juga telah terjadi perubahan strukturnya (Tabel 2). Pengeluaran konsumsi swasta mengalami penurunan yang berarti, dari 96,7% dari PDRB pada tahun 1983 menjadi 71,8% pada tahun 1989. Sementara itu pembentukan modal tetap meningkat dari 19,8% pada tahun 1983 menjadi 23,6% pada tahun 1989. Pengeluaran konsumsi pemerintah tidak mengalami perubahan yang berarti dan masih merupakan bagian yang cukup besar. Pada tahun 1989, pengeluaran konsumsi pemerintah mencapai 23,6% dari PDRB, jauh di atas rata-rata nasional, yaitu 9,4%. Ekspor telah mengalami kenaikan, yaitu dari 4% PDRB pada tahun 1983 menjadi 6,5% pada tahun 1989, sementara dalam periode yang

sama impor mengalami penurunan dari 30,2% menjadi 20,9%. Namun propinsi ini masih mengalami kelebihan impor. Kelebihan impor ini mencapai 26,2% PDRB pada tahun 1983, dan telah menurun menjadi 14,4% pada tahun 1989.

Data-data di atas menunjukkan bahwa laju pertumbuhan yang tinggi yang dicapai oleh Timor Timur telah dimungkinkan oleh transfer sumber daya ekonomi dari luar yang besarnya masih sekitar 15% PDRB pada tahun 1989. Pada tahun 1983 transfer tersebut masih berada pada sekitar 26% PDRB. Di NTT transfer dari luar juga masih berada pada sekitar 15% PDRB, tetapi di NTB besarnya transfer itu sudah lebih ren-



dah, yaitu hanya 5,8% dari PDRB. Bahasan ini menunjukkan bahwa alokasi sumber daya ekonomi dari luar memainkan peranan yang penting dalam mempengaruhi pola pergeseran struktur ekonomi Timor Timur, dan kiranya perlu dilakukan pengkajian mengenai perlu tidaknya dilakukan perubahan dalam kebijaksanaan atau mekanisme alokasi tersebut.

Keadaan Ketenagakerjaan

Tabel 3 menunjukkan bahwa sekitar 83,5% angkatan kerja di Timor Timur berada di sektor pertanian. Sektor penyerap angkatan kerja terbesar yang kedua adalah pemerintahan (jasa kemasyarakatan), yaitu sekitar 9,1%. Dari sisanya, sekitar 5% berada di sektor industri dan perdagangan. Sektor-sektor prasarana yang tumbuh dengan pesat, seperti yang dibahas dalam ba-

gian terdahulu, tampaknya bukan merupakan sektor-sektor yang banyak menyerap tenaga kerja. Dari sini dapat disimpulkan bahwa persoalan tenaga kerja yang dihadapi Timor Timur untuk sebagian bersumber pada pola perkembangan struktur ekonominya.

Data-data Sakernas 1990 menunjukkan bahwa dari jumlah angkatan kerja sebanyak 353.799 orang, sebanyak 61,9% tidak pernah sekolah, 14,2% tidak tamat SD, 13,3% tamat SD, 5,2% tamat SLTP, 4,8% tamat SLTA, dan sisanya sebesar 0,6% menyelesaikan pendidikan akademi atau universitas. Survei itu juga menunjukkan bahwa lebih dari setengah (50,7%) angkatan kerja merupakan pekerja keluarga. Selebihnya, 27,2% berusaha dengan dibantu anggota rumah tangga (atau buruh tidak tetap), 11,8% berusaha sendiri tanpa dibantu orang lain, dan hanya 0,05% saja yang berusaha dengan dibantu buruh tetap. Jumlah buruh dan kar-

Tabel 3

ANGKATAN KERJA MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA, 1989-1990

	1990	%
1. Pertanian	295.376	83,49
2. Pertambangan	313	0,01
3. Industri Pengolahan	9.263	2,62
4. Listrik, Gas dan Air	-	-
5. Bangunan	3.675	1,04
6. Perdagangan	10.216	2,89
7. Transpor & Komunikasi	1.362	0,38
8. Keuangan, Sewa, Jasa Perusahaan	544	0,02
9. Jasa Kemasyarakatan	32.273	9,12
10. Lainnya	272	0,01
Jumlah	353.799	100,00

Sumber: Sakernas 1990.



yawan pada tahun 1990 adalah 34.587 orang, atau hampir 10% dari seluruh angkatan kerja. Untuk Indonesia secara keseluruhan, jumlah buruh dan jumlah pekerja keluarga hampir sama banyaknya, yaitu sekitar 27% masing-masing dari seluruh angkatan kerja.

Hasil survei angkatan kerja di atas menunjukkan bahwa tingkat pendidikan angkatan kerja Timor Timur masih rendah. Untuk itu peningkatan pendidikan dan peluang memperoleh latihan memang diperlukan. Hal ini terutama harus ditujukan pada peningkatan pendapatan penduduk yang umumnya akan meningkat dengan peningkatan pendidikan. Tetapi jenjang pendidikan yang optimal tidaklah selalu berarti jen-

jang pendidikan yang tertinggi, yaitu universalitas. Bahkan SLTA belum tentu merupakan jenjang pendidikan yang optimal. Data-data Sakernas juga menunjukkan besarnya peningkatan pendapatan (upah/gaji) dengan meningkatnya jenjang pendidikan (Tabel 4).

Dari data di atas dapat segera dilihat bahwa seseorang yang tamat SD akan mendapat upah sebesar dua kali dari seseorang yang tidak pernah sekolah. Tetapi perbedaan antara upah tamatan SD dengan upah seorang putus-sekolah (*drop-out*) SD tidaklah berarti. Dengan demikian, yang optimal bukanlah menamatkan SD melainkan meneruskan hingga tamat SLTP. Sebab, dengan menambah 3 tahun belajar, upah/gaji akan dapat meningkat sebesar 25% jika mengam-

Tabel 4

UPAH/GAJI MENURUT JENJANG PENDIDIKAN DI TIMOR TIMUR, 1990

Pendidikan	Tahun Belajar	Upah/Gaji Per Jam <sup>a</sup> (Rp)
Tidak Sekolah	0	363
Tidak Tamat SD	6	617
Tamat SD	6	760
Tamat SLTP		
- Umum	9	953
- Kejuruan	9	785
Tamat SLTA		
- Umum	12	1.055
- Kejuruan	12	822
Diploma I/II	13-14	1.217
Akademi/Diploma III	14-15	1.349
Universitas	16-17	1.867

<sup>a</sup>Dihitung berdasarkan pendapatan per bulan dibagi dengan jumlah jam kerja (atas dasar jam kerja mingguan).

Sumber: Sakernas 1990.



bil pendidikan umum. Tampaknya di Timor Timur lulusan SLTP kejuruan belum mendapatkan penghargaan yang sama (atau lebih) daripada lulusan SLTP umum. Hal ini juga berlaku untuk Indonesia secara keseluruhan beberapa waktu lalu. Namun Sakernas 1990 menunjukkan bahwa untuk Indonesia secara keseluruhan telah terjadi perubahan dalam penghargaan masyarakat terhadap lulusan SLTP kejuruan, sehingga upah/gaji mereka kini telah sama dengan upah/gaji lulusan SLTP umum. Atas dasar ini dapat diharapkan bahwa perkembangan yang sama juga akan terjadi di Timor Timur.

Lulusan SLTA kejuruan di Timor Timur juga memperoleh upah/gaji yang lebih rendah daripada lulusan SLTA umum. Untuk Indonesia secara keseluruhan kini juga telah tercapai kesamaan penghargaan. Upah/gaji lulusan SLTA umum hanya 10% lebih tinggi daripada lulusan SLTP umum. Lulusan SLTA kejuruan hanya 5% lebih tinggi daripada lulusan SLTP kejuruan. Ini berarti bahwa SLTA bukanlah jenjang pendidikan yang optimal bagi tenaga kerja. Yang optimal adalah SLTP.

Pendidikan SLTA harus dilihat sebagai tahapan untuk menempuh pendidikan yang lebih tinggi. Dengan menambah 2 sampai 5 tahun pendidikan seseorang di Timor Timur dapat memperoleh upah/gaji yang berkisar antara 15% hingga 77% lebih tinggi. Tetapi ini bukan berarti bahwa jenjang pendidikan yang optimal untuk semua adalah jenjang pendidikan yang tertinggi. Secara umum dapat dikatakan bahwa pendidikan yang optimal bagi sebagian besar penduduk adalah SLTP. Hal ini mungkin juga lebih sesuai dengan perkembangan ketersediaan lapangan kerja.

Sakernas 1990 menunjukkan bahwa upah/gaji rata-rata tertinggi terdapat di sektor pemerintahan (jasa kemasyarakatan), yaitu Rp 895 per jam, disusul oleh sektor bangunan Rp 602 per jam. Upah/gaji di sektor pertanian (perkebunan, peternakan, perikanan) mencapai Rp 552 rata-rata per jam, dan lebih tinggi daripada di sektor lainnya (angkutan dan komunikasi Rp 495 per jam, pertambangan Rp 405 per jam, perdagangan Rp 361 per jam, jasa-jasa lain Rp 232 per jam). Upah/gaji yang terendah adalah di sektor industri (kecil dan kerajinan rumah tangga), yaitu Rp 154 per jam saja.

## Beberapa Kesimpulan

Dari uraian singkat di atas tampak bahwa baik dari segi penciptaan lapangan kerja maupun dari segi peningkatan pendapatan penduduk, upaya untuk memajukan (memodernisasi) sektor pertanian merupakan upaya optimal untuk mengatasi "krisis" pembangunan yang kini dialami Timor Timur. Dalam hubungan ini pernyataan Gubernur Carrascalao sangatlah tepat bahwa: "Sektor pertanian merupakan satu-satunya harapan di Timor Timur untuk menampung tenaga kerja dalam jumlah banyak, mengingat potensi yang ada selama ini belum dimanfaatkan sebagaimana mestinya" (*Media Indonesia*, 2 Januari 1992).

Pernyataan itu disampaikan pada peresmian proyek percontohan pengembangan pertanian di Betano, Kabupaten Manufahi, yang memang dimaksudkan untuk merangsang lulusan SLTP dan SLTA untuk terjun dalam bidang pertanian. Dalam proyek percontohan itu produktivitas dapat ditingkatkan mencapai 9,6 ton padi per ha dibandingkan dengan produktivitas rata-rata sebesar



3,3 ton padi per ha (*Antara*, 22 Februari 1992).

Pembiayaan untuk proyek ini berasal dari pemerintah daerah. Dalam hubungan ini perlu dibahas persoalan pembiayaan pembangunan serta strategi dan mekanismenya, sehingga alokasi sumber daya ekonomi dapat semakin mengarah pada penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan penduduk secara keseluruhan. Alokasi sumber pembiayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat perlu disesuaikan. Mobilisasi dana masyarakat setempat juga bisa ditingkatkan. Selama tahun 1990, misalnya, dana yang berhasil dikumpulkan oleh bank di Timor Timur mencapai Rp 58,8 milyar, tetapi yang dapat disalurkan kembali ke masyarakat hanya 55% dari jumlah itu (*Bisnis Indonesia*, 10 Mei 1991). Peranan sektor swasta juga perlu ditingkatkan. Menurut perkiraan, pembiayaan Repelita V propinsi Timor Timur memerlukan dana investasi sebesar Rp 277,5 milyar. Dari jumlah ini diharapkan peranan swasta sebesar 20% sampai 25%. Selama periode 1984-1987, penanaman modal swasta hanya mencapai 8,7% dari keseluruhan investasi.

Peranan swasta tampaknya masih akan terbatas. Secara kumulatif hingga akhir tahun 1991 persetujuan PMDN hanya meliputi 6 proyek yang seluruhnya bernilai Rp 24,9 milyar. Dari proyek-proyek ini 4 proyek disetujui pada tahun 1990, sedangkan pada tahun 1991 sama sekali tidak terdapat per-

mohonan dan persetujuan PMDN di Timor Timur. Keempat proyek itu bernilai Rp 22,6 milyar dan direncanakan menampung 303 tenaga kerja Indonesia (dan 7 tenaga kerja asing). Ini berarti bahwa investasi per tenaga kerja (Indonesia) mencapai hampir Rp 75 juta (lihat laporan BKPM). Proyek Matahari Department Store dilaporkan bernilai Rp 4 milyar dan akan menciptakan lapangan kerja sebanyak 100 orang, atau investasi sebesar Rp 40 juta per tenaga kerja. Sementara itu untuk proyek percontohan pertanian yang dibiayai pemerintah daerah investasi per tenaga kerja diperkirakan sebesar Rp 9 juta.

Jika secara rata-rata biaya investasi per tenaga kerja mencapai Rp 15 juta, maka untuk menciptakan lapangan kerja sebanyak 6.000 diperlukan dana sebesar Rp 90 milyar atau sekitar sepertiga PDRB Timor Timur (tahun 1990).

Peranan swasta tentu perlu terus ditingkatkan. Peraturan PMA 100% yang baru saja diberlakukan pemerintah untuk 14 propinsi di Indonesia, termasuk untuk Timor Timur, diharapkan akan merangsang penanaman modal swasta di Timor Timur. Tetapi investasi swasta tidak akan memecahkan "krisis" pembangunan yang dihadapi ekonomi Timor Timur. Kuncinya, tetap masih terletak pada peranan dan pembiayaan oleh pemerintah. Untuk itu diperlukan pengkajian mengenai strategi dan mekanisme yang tepat bagi upaya pembangunan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah.



# Perubahan Struktural dan Kebijakan Koperasi

*Sudarsono Hardjosoekarto*

**T**ULISAN ini akan mengkaji masalah perubahan-perubahan struktural dan implikasinya terhadap kebijakan koperasi terutama yang dikaitkan dengan temuan-temuan yang dibahas dalam berbagai makalah dalam diskusi ilmiah Bidang Usaha Koperasi dalam Perspektif PJPT (Pembangunan Jangka Panjang Tahap) II di Kampus UI, 17 Juni 1992. Makalah-makalah itu adalah: (1) Transformasi Struktur Ekonomi Indonesia 1969-1991 dan Perspektif 1992-2018 (Moh. Arsjad Anwar); (2) Identifikasi Pengembangan Lapangan Usaha Koperasi dalam PJPT II (Aditiawan Chandra); dan (3) Pola Pengembangan Koperasi pada Era Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua (Lembaga Management FEUI). Titik berat analisa ini adalah tentang implikasi kebijakan koperasi akibat perubahan struktural yang telah diuraikan dengan jelas dalam ketiga makalah tersebut.

## Trend Perubahan Struktural

Makalah Prof. Dr. Moh. Arsjad Anwar membahas masalah transformasi struktural

produksi dan ketenagakerjaan. Didahului dengan pembahasan teoretis tentang transformasi struktur produksi yang meliputi aspek teori pergeseran permintaan, perubahan penawaran faktor produksi dan perkembangan spesialisasi, serta transformasi ketenagakerjaan, artikel itu menyajikan temuan-temuan empiris berupa data kuantitatif. Secara ringkas, data 1990 itu menegaskan perkiraan bahwa menurut golongan per kapita sebulan, kenaikan pendapatan per kapita senantiasa diikuti dengan menurunnya persentase pengeluaran untuk makanan dalam total pengeluaran rumah tangga, kendatipun *trend* ini tidak berlaku untuk setiap jenis makanan. Pengeluaran rumah tangga untuk makanan seperti ikan, daging, telur, dan susu secara keseluruhan atau untuk protein hewani cenderung terus meningkat dengan makin tingginya pendapatan per kapita, kecuali untuk 10 persen kelompok penduduk berpendapatan tertinggi. Hal serupa juga terjadi pada pola konsumsi rumah tangga untuk buah-buahan. Bahkan untuk konsumsi makanan jadi, persentasenya terus meningkat, termasuk untuk 10 persen kelom-



pok penduduk berpendapatan tertinggi.

Tentang perubahan struktur industri dicatat dalam makalah itu bahwa kontribusi industri ringan terutama industri makanan dan tembakau serta industri tekstil dan pakaian semakin menurun. Sementara itu kontribusi industri berat, terutama industri yang menghasilkan barang logam, mesin dan alat pengangkutan semakin meningkat.

Perubahan struktur pertanian ditandai oleh menurunnya kontribusi sektor ini dalam PDB (Produk Domestik Bruto) sebesar 15,49% atas dasar harga konstan 1983, yaitu dari 23,17% pada tahun 1980 menjadi 19,58% pada tahun 1990. Sementara itu kontribusi sektor pertanian dalam ketenagakerjaan di Indonesia telah menurun dari 55,93% pada tahun 1980 menjadi masing-masing 54,66% dan 49,25% pada tahun 1985 dan 1990.

Transformasi struktural ini juga ditandai oleh semakin besarnya skala produksi tiap unit usaha, yang pada gilirannya persentase buruh/karyawan dengan upah dan gaji dalam struktur ketenagakerjaan menurut status pekerjaan juga meningkat. Persentase buruh/karyawan dengan upah dan gaji dalam struktur ketenagakerjaan menurut status pekerjaan di Indonesia telah meningkat dari 28,22% tahun 1980 menjadi 30,06% pada tahun 1985, dan 34,77% pada tahun 1990. *Trend* ini terjadi hampir di tiap lapangan pekerjaan kecuali pertanian, listrik, gas dan air, serta pengangkutan dan komunikasi.

Makalah itu juga mencatat bahwa lapangan pekerjaan yang persentase jumlah buruh/karyawan dengan upah dan gaji lebih rendah dari rata-rata nasional terjadi pada pertanian serta perdagangan, restoran dan hotel. Ini berarti bahwa skala unit usaha

pada sektor pertanian, perdagangan, restoran dan hotel pada umumnya sangat kecil.

Sementara itu, dinyatakan pula dalam makalah itu bahwa persentase penduduk yang bekerja dalam kategori berusaha tanpa dibantu orang lain (status 1), berusaha dengan dibantu oleh pekerja keluarga dan karyawan tidak tetap (status 2), dan pekerja keluarga (status 5) relatif besar. Persentase status 1, 2 dan 5 pada sektor pertanian serta perdagangan; restoran dan hotel tahun 1990 diperkirakan masing-masing 16,53%, 35,32%; 31,06% serta 43,51%; 28,90%; 12,38%. Secara nasional persentase status tersebut masing-masing 19,65%; 24,11% dan 19,26%.

Persentase status 2 yang ada di pertanian serta perdagangan, restoran dan hotel pada tahun 1980 adalah masing-masing 72,39% serta 14,23%, sedangkan pada tahun 1990 berubah menjadi 72,14% dan 17,64%.

*Trend* perubahan struktural secara kuantitatif itu lebih lanjut ditegaskan secara kualitatif dalam makalah kedua yang ditulis oleh Dr. Aditiawan Chandra. Makalah ini merumuskan beberapa kecenderungan perubahan struktural sebagai berikut:

1. Peran sektor pertanian (diukur dengan sumbangan *value added* dan penyerapan tenaga kerja) akan semakin menurun, dan secara bertahap digantikan perannya oleh sektor industri dan sektor jasa;
2. Walaupun peran sektor pertanian akan turun secara relatif terhadap sektor lainnya, mayoritas penduduk miskin akan tetap menggantungkan hidupnya pada sektor tradisional ini;
3. Selama ini mayoritas penduduk Indonesia di daerah pedesaan terkonsentrasi pada status pekerjaan sebagai usaha ke-



luarga dengan dibantu oleh anggota rumah tangga. Dengan mempertimbangkan pergeseran struktur ekonomi di masa depan, perpindahan penduduk dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan akan mendorong lebih lanjut tumbuhnya usaha rumah tangga pada kegiatan perdagangan, industri pengolahan (skala kecil) dan jasa;

4. Semakin maju suatu negara semakin banyak karyawan dengan status pekerjaan utama sebagai penerima upah dan gaji. Selanjutnya, mengingat mayoritas penduduk yang bekerja pada status pekerjaan ini cenderung masih berpendidikan rendah dan menengah, maka kekuatan tawar menawar mereka tidak akan terlalu tinggi sehingga umumnya mereka akan teralienasi pada pekerjaan di sektor industri dengan upah rata-rata yang rendah;
5. Menghadapi era industrialisasi pada periode PJPT II, pola perubahan struktur industri manufaktur di Indonesia akan berlanjut dari konsentrasi menghasilkan barang-barang konsumsi akhir (*consumer goods*) bergeser pada produksi barang-barang input industri (*intermediate goods*) dan barang-barang padat kapital (*capital goods*).

## Implikasi Kebijakan Koperasi

*Trend* perubahan struktural yang diuraikan di atas tentu saja mempunyai implikasi penting terhadap arah kebijakan koperasi. Yang ditekankan oleh para pemrasarn, baik dalam diskusi (Prof. Dr. Arsjad Anwar), maupun dalam makalah (Dr. Aditiawan Chandra dan LM-FEUI) adalah bahwa dalam 25 tahun yang akan datang diduga peranan Koperasi Unit Desa akan menciut dan

Koperasi Karyawan akan berkembang dan menjadi efektif peranannya. Maka, kebijakan terhadap koperasi karyawan pun dikatakan akan semakin penting.

Opsi kebijakan semacam ini dapat dipahami, karena hal ini semata-mata turunan logis dari argumen perubahan struktural bidang produksi dan ketenagakerjaan. Tetapi bila dikatakan bahwa Koperasi Karyawan akan menjadi semakin penting dan oleh karena itu disarankan untuk menjadi prioritas dalam kebijakan koperasi mendatang beberapa hal perlu diklarifikasi.

*Pertama*, dalam banyak tulisannya Bung Hatta mengajarkan bahwa:

Akan tetapi, terhadap usaha yang menjadi pokok usaha koperasi, yang mengerjakannya hendaklah anggota koperasi. (Hatta, 1952)

Dalam hal ini bentuk organisasi koperasi yang disarankan oleh Bung Hatta tidak lain adalah organisasi kolektif yang lebih dekat kepada bentuk-bentuk organisasi yang dikembangkan di negara-negara sosialis daripada institusi-institusi koperasi yang lazim berkembang dan bertahan pada sistem ekonomi politik kapitalistik. Apakah koperasi karyawan yang akan dikembangkan sehubungan dengan akibat perubahan struktural di atas berupa koperasi yang sesuai dengan yang dianjurkan oleh Bung Hatta atau bentuk koperasi yang lainnya tentu sudah seharusnya dirumuskan secara konkret di dalam produk hukum tentang perkoperasian, khususnya tentang koperasi karyawan di Indonesia.

*Kedua*, berbeda dengan kecenderungan di negara-negara lain, misalnya di Jepang, yang mengkategorikan koperasi-koperasi karyawan sebagai koperasi konsumen, sejauh ini tidak ada formulasi hukum secara tegas yang merumuskan bahwa koperasi kar-



yawan di Indonesia dibina dalam kerangka pembinaan koperasi karyawan. UU Koperasi Konsumen sendiri, yang dapat dipakai sebagai acuan legal pengembangan koperasi karyawan, tidak dipunyai oleh sistem ekonomi Indonesia. Hal ini berbeda, misalnya dengan sistem ekonomi kapitalistik Jepang, yang secara tegas mengatur ruang gerak koperasi karyawan ke dalam UU Koperasi Konsumen (*Seikatsu Kyodo Kumiai Ho*).

*Ketiga*, sejalan dengan ketiadaan formulasi hukum tentang koperasi konsumen dan koperasi karyawan itu, pada kenyataannya kini telah berkembang berbagai bentuk organisasi (*organizational form*) koperasi yang erat kaitannya dengan problem pengembangan koperasi karyawan. Beberapa bentuk organisasi koperasi dapat diungkapkan sebagai berikut:

1. *Koperasi dalam Koperasi*. Contoh koperasi semacam ini adalah Koperasi Karyawan Bank Bukopin (KKB). KKB beranggotakan berbagai macam koperasi primer dan sekunder, termasuk di dalamnya adalah koperasi karyawan KKB itu sendiri.
2. *Koperasi dalam Perusahaan Swasta*. Termasuk dalam kelompok ini adalah Koperasi-koperasi Karyawan (KOPKAR) yang tersebar di dalam perusahaan-perusahaan swasta baik yang didirikan secara sukarela maupun secara artifisial oleh karena kebutuhan-kebutuhan yang alasannya seringkali di luar logika pembangunan koperasi itu sendiri.
3. *Swasta dalam Koperasi*. Termasuk di dalam organisasi ini adalah beberapa perusahaan swasta (Perseroan Terbatas) yang dibangun oleh INKUD (Induk KUD) baik sebagai pemegang saham tunggal maupun usaha patungan dengan badan-badan usaha lainnya.

4. *Koperasi dalam BUMN atau Birokrasi*. Dapat disebutkan misalnya Koperasi Karyawan Departemen Koperasi.

Pertanyaannya adalah, apakah semua bentuk organisasi koperasi semacam ini akan dikembangkan? Kalau benar segala macam koperasi ini yang akan dikembangkan, bagaimana misalnya ilmu manajemen dapat menerangkan logika inovasi organisasi bagi masing-masing organisasi, yang tentu saja berbeda satu dengan yang lainnya. Kalau ilmu manajemen dapat menerangkan salah satu sisi kekuatan struktur manajemen konglomerat, di antaranya karena sebagian besar konglomerat diorganisasi dalam organisasi berbentuk Multidivisi atau *M-form firm* (lihat misalnya Williamson, 1985), apakah penjelasan yang sama juga dapat berlaku untuk semua bentuk organisasi koperasi di atas? Atau, dengan kata lain, apakah semua bentuk organisasi koperasi tersebut mempunyai kekuatan yang sama sehingga memang mempunyai kemampuan untuk hidup sebagai organisasi bisnis yang sehat.

Umpamakan bahwa bentuk koperasi di dalam koperasi akan dikembangkan. Karyawan-karyawan dalam sebuah koperasi, misalnya karyawan Bank BUKOPIN, membentuk koperasi karyawan, seperti Koperasi Karyawan Bank BUKOPIN (KKB). Tentu saja, KKB ini sebagai institusi bisnis (*business enterprise*) akan dan harus dikembangkan secara sehat untuk paling tidak melayani kepentingan anggota sehingga usaha produktif (baca pengetahuan idiosinkratik) para anggota (yaitu Karyawan Bank BUKOPIN) dan karyawan (yaitu Karyawan KKB) dapat berkembang optimum. Salah satu manifestasi perkembangan organisasi KKB adalah keberhasilan pengelolaan sumber-sumber daya manusia, dalam bentuk pegawai KKB dalam sistem manajerial KKB. Sebagaimana



karyawan di dalam Bank BUKOPIN yang mendirikan KKB, maka karyawan KKB yang diasumsikan bisnisnya berkembang juga memiliki kesempatan membentuk koperasi sendiri, katakanlah Koperasi Karyawan KKB. Apakah kecenderungan, yang secara teoretis ini dapat terjadi di dalam dunia perkoperasian Indonesia ini, dapat dipertanggungjawabkan setidaknya dalam perspektif analisis organisasi atau aspek manajemen lainnya? Dengan kata lain, sampai di manakah pemberhentian terakhir inovasi organisasi semacam ini yang, terutama bila dikaji dari sudut teori organisasi, dapat dipertanggungjawabkan?

Dalam kaitan ini, dunia perkoperasian di Indonesia memang belum memiliki perangkat hukum terutama UU, atau setidaknya setingkat Inpres yang memadai, yang mengatur inovasi-inovasi organisasi semacam ini. Keberadaan perangkat hukum semacam ini amat penting dan mendesak terutama untuk mendorong (*facilitating*) inovasi organisasi yang sehat, dan demikian juga untuk menghindari penafsiran-penafsiran yang berbeda di antara para peneliti, pengambil kebijakan, dan masyarakat pelaku manajemen koperasi maupun aktivis-aktivis gerakan koperasi.

## Transformasi Struktural dan Kebijakan Koperasi Unit Desa (KUD)

Salah satu implikasi penting dari perubahan struktural yang dilansir oleh para peneliti dari Lembaga Manajemen FEUI adalah bahwa sementara peranan koperasi karyawan akan semakin penting, peranan Koperasi Unit Desa (KUD) akan semakin menurun. Dapat diulangi lagi bahwa walaupun koperasi karyawan akan semakin penting,

evolusi organisasi koperasi semacam ini akan menghadapi kendala-kendala institusional yang sebagian di antaranya telah dijelaskan di depan.

Tetapi, yang akan ditekankan dalam bagian ini adalah bahwa terlepas dari ramalan ahli-ahli ekonomi bahwa peranan KUD akan semakin menurun, KUD sendiri dalam sejarah evolusinya juga tidak terlepas dari kontroversi institusional.

*Pertama*, struktur organisasi KUD modern yang dirancang berdasarkan Inpres 4/1984 dapat dikatakan merupakan *rural collective enterprise*.

Koperasi Unit Desa (KUD) dibentuk oleh warga desa dari suatu desa atau sekelompok desa-desa yang disebut unit desa, yang dapat merupakan satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil. (Lampiran Inpres 4/1984 Ps. 1).

Rumusan resmi dalam bahasa Inggris untuk pasal di atas sebagaimana oleh Departemen Koperasi adalah sebagai berikut:

*Village Unit Cooperatives/KUD = Koperasi Unit Desa is established by the member of village or group of villages called Village Unit/Unit Desa, which represent one smallest community economic unit.*

Dari sudut analisis organisasi, kata kunci dari pasal 1 yang dikutip di atas adalah *satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil*. Apakah yang dimaksud dengan satu kesatuan masyarakat terkecil dalam pasal 1 di atas itu adalah *KUD*, atau *suatu desa*, ataukah *unit desa*? Pasal ini tidak memberikan jawaban apa pun atas masalah ini kalau tidak dikatakan justru merumuskan kekaburan.

Kalaupun salah satu di antara KUD, suatu desa atau unit desa, dapat dikatakan merupakan satu kesatuan masyarakat terkecil, maka jelas Inpres 4/1984 dalam rumusan



resminya mengabaikan eksistensi usaha-usaha independen yang dijalankan oleh individu-individu penduduk desa. Paling sedikit, Inpres 4/1984 merumuskan suatu sasaran untuk mengintegrasikan usaha-usaha independen penduduk desa ke dalam suatu perusahaan (*firm*) KUD. Kalau tidak menjadi organisasi kolektif murni, maka organisasi KUD yang dirancang sesuai Inpres 4/1984 dapat merupakan integrasi penuh (*full integration*) usaha independen anggotanya. Kasus yang terakhir ini ditemukan pada KUD B, di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat (Sudarsono Hardjosoekarto, 1992).

Inovasi organisasi yang dirancang melalui Inpres 4/1984 ini tentu saja mengejutkan, mengingat negara-negara Eropa Timur, bekas Uni Soviet dan bahkan Republik Rakyat Tiongkok pun sekarang sedang mengoreksi sistem pertanian kolektif mereka yang terbukti tidak efektif, pada pihak lain perkoperasian Indonesia malah mengembangkan industri kolektif pedesaan berupa KUD. Gejala yang dapat dikatakan *a historis* ini saja telah menerangkan sejauh mana organisasi KUD akan dapat berevolusi di masa-masa mendatang.

Tidak diketahui secara jelas apakah dikembangkan organisasi kolektif pedesaan itu merupakan derivasi psikologis dari gagasan Bung Hatta, seperti di bawah ini:

Pada koperasi tak ada majikan dan tak ada buruh, semuanya pekerja yang kerja sama untuk menyelenggarakan keperluan bersama. (Hatta, 1951)

... maka nyatalah bahwa tiap-tiap mereka yang berusaha menimbulkan hasil pada suatu badan koperasi mestilah semuanya anggota dari koperasi itu. (Hatta, 1952)

Apakah kemudian akan ada argumen yang mengatakan bahwa karena koperasi Indonesia adalah khas Indonesia, maka biarlah negara-negara lain terutama yang bersis-

tem ekonomi politik sosialis menyaksikan kegagalan *rural collective enterprise* karena alasan-alasan institusional, tapi di Indonesia perusahaan kolektif desa akan tetap hidup subur. Penalaran yang sehat dan terutama lapang dada kiranya akan menjadi dasar yang penting ke arah mana kebijakan KUD ditempuh.

*Kedua*, berdasarkan struktur organisasi dan keanggotaan, sebagaimana dipesankan oleh Inpres 4/1984 dan berbagai perangkat kebijakan lainnya (lihat Sudarsono Hardjosoekarto), KUD bukanlah koperasi pertanian (*agricultural cooperatives*) sebagaimana yang umum dikembangkan di negara-negara Eropa, Amerika dan Jepang. Menurut Inpres 4/1984 dan berbagai peraturan kebijakan lainnya dari Departemen terkait, terungkap bahwa KUD, yang beranggotakan warga desa yang sudah berusia 18 tahun ke atas atau yang sudah berkeluarga itu, diarahkan untuk dapat memegang peranan utama dalam kegiatan perekonomian pedesaan.

Ciri bukan koperasi pertanian pada KUD sebenarnya sudah dimulai dengan disahkannya Inpres 2/1978 sebagai pengganti Inpres 4/1973 tentang BUUD/KUD. Pada Inpres 4/1974 ciri-ciri BUUD/KUD sebagai organisasinya petani masih tampak di dalam pasal-pasal yang mengatur wilayah kerja BUUD/KUD yang didasarkan oleh hamparan tanaman padi, sementara pada Inpres 2/1978 pasal 1 disebutkan bahwa:

Pengembangan Badan Usaha Unit Desa/Koperasi Unit Desa ialah untuk menumbuhkan dan meningkatkan peranan dan tanggungjawab masyarakat pedesaan agar mampu mengurus diri sendiri secara nyata serta mampu memetik dan menikmati hasil pembangunan guna peningkatan taraf hidupnya.

Ringkasnya, sektor pertanian memang telah secara nyata ditinggalkan oleh gerakan



koperasi Indonesia sejak tahun 1978. Atau paling sedikit, eksistensi sektor pertanian atau usaha tani individual telah secara sistematis dileburkan atau diintegrasikan dengan sektor-sektor lain nonpertanian. Gejala semacam ini tentu mengherankan, mengingat negara-negara lain termasuk yang tingkat transformasi struktural ekonominya telah jauh meninggalkan pertanian tradisional (misalnya Jepang) masih secara konsisten dalam mengembangkan dan memperkuat koperasi pertanian. Negara-negara seperti Korea Selatan, Taiwan, Thailand dan bahkan saat ini Tiongkok juga sedang mengembangkan koperasi pertanian yang pada tingkat tertentu mengadopsi model koperasi pertanian Jepang secara sistematis.

Salah satu aspek penting pengembangan koperasi pertanian sebagai badan usaha (*business enterprise*) adalah pengembangan organisasi hibrida (Bonus, 1986; Williamson, 1985; Sudarsono Hardjosoekarto, 1992). Artinya, anggota-anggota koperasi pertanian, yaitu petani, mengembangkan koperasinya untuk melakukan usaha pelayanan yang diperlukan untuk optimasi usaha tani individual yang independen. Koperasi pertanian merupakan *hirarki*, sementara usaha tani merupakan pasar (*market*), sehingga secara keseluruhan transaksi ekonomi antara anggota koperasi dengan koperasinya dikoordinasi melalui organisasi hibrida (lihat Bonus, 1986 dan Sudarsono Hardjosoekarto, 1992). Menurut Bonus (1986), organisasi hibrida merupakan jawaban institusional untuk memecahkan problem transaksi (*transaction costs*) yang dihadapi oleh koperasi pertanian. Pengetahuan idiosinkratik, yakni pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh dari praktek, para petani akan dapat dikelola secara optimum melalui organisasi hibrida dibandingkan mi-

salnya bila diorganisasi di bawah sistem kolektif atau *fully integrated*.

Amat disayangkan bahwa kekaburan konseptual dalam bagian-bagian penting kebijakan KUD, telah menyebabkan tumbuhnya organisasi *fully integrated* KUD sebagaimana ditemukan oleh Sudarsono Hardjosoekarto (1992). Organisasi kolektif atau *full integration* tidak dapat mengembangkan potensi pengetahuan idiosinkratik para petani di pedesaan (Bonus, 1986).

Salah satu akibat yang barangkali tidak disadari oleh gerakan koperasi di Indonesia adalah seperti apa yang kini dialami oleh Induk KUD (INKUD) sebagai organisasi tingkat ketiga (*tersier*)nya KUD. Menurut beberapa laporan INKUD selalu dikatakan bahwa INKUD menghadapi masalah dalam mempertahankan kontinuitas penyediaan barang, baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Setelah diteliti lebih lanjut ternyata bahwa sebagian besar komoditi yang diperdagangkan oleh INKUD adalah komoditi pertanian. Adalah beralasan kalau INKUD menghadapi problem semacam itu karena organisasi sekundernya (PUSKUD) dan terutama organisasi primernya (KUD) bukan koperasi pertanian. Pengetahuan idiosinkratik petani tidak dapat dikelola secara optimum, yang pada gilirannya transaksi-transaksi ekonomi di sektor pertanian pun tidak dapat bekerja secara optimum.

Bila kemudian ternyata badan-badan usaha swasta yang dikelola berdasarkan prinsip efisiensi dapat menggarap bisnis di sektor pertanian, hal ini antara lain karena sektor tersebut telah dengan sistematisnya ditinggalkan oleh gerakan koperasi Indonesia. Menyalahkan begitu saja keputusan swasta untuk memasuki sektor yang amat potensial dalam ekonomi politik Indonesia tetapi telah ditinggalkan oleh koperasi Indo-



nesia ini, kiranya justru akan mengaburkan pokok permasalahan yang kini menyelimuti dunia perkoperasian Indonesia.

Dapat dikatakan bahwa argumen perubahan struktur ekonomi yang diungkapkan

oleh para ekonom terkemuka sebagaimana dikutip di depan justru akan mempercepat ditinggalkannya sektor pertanian oleh koperasi Indonesia. Selain *a historis*, ini adalah simpang jalan koperasi pertanian Indonesia, kalau tak hendak dikatakan sebagai tragedi.

## KEPUSTAKAAN

- Chandra, Aditiawan. 1992. "Identifikasi Pengembangan Lapangan Usaha Koperasi dalam PJPT II." Makalah Diskusi Ilmiah Bidang Usaha Koperasi dalam Perspektif PJPT II, Kampus UI 17 Juni 1992.
- Bonus, Holger. 1986. "The Cooperative Association as a Business Enterprise." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142: 310-339.
- LM-FEUI. 1992. "Pola Pengembangan Koperasi pada Era Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua." Makalah Diskusi Ilmiah Bidang Usaha Koperasi dalam Perspektif PJPT II, Kampus UI, 17 Juni 1992.
- Anwar, Mohammad Arsjad. 1992. "Transformasi Struktur Ekonomi Indonesia 1969-1991 dan Perspektif 1992-2018." Makalah Diskusi Ilmiah Bidang Usaha Koperasi dalam Perspektif PJPT II, Kampus UI, 17 Juni 1992.
- Hatta, Mohammad. 1951. "Amanat pada Hari Koperasi I 12 Juli 1951," dalam Mohammad Hatta. 1971. *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun*. Jakarta: Inti Idayu Press.
- Hatta Mohammad. 1952. "Amanat pada Hari Koperasi II 12 Juli 1952," dalam Mohammad Hatta. 1971. *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun*. Jakarta: Inti Idayu Press.
- Hardjosoekarto, Sudarsono. 1992. "Political Economy of Indonesia's KUD: Study on Transaction Costs and Institutional Change with Japanese NOKYO as a Model of Comparison." Unpublished Ph.D. dissertation, The University of Tokyo.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institution of Capitalism*. New York: The Free Press.



# **Gejala Birokrasi, Kekuasaan dan Mobilitas Kelas**

## **Kasus pada Masyarakat Jawa dan Sumatera Timur di Akhir Abad XIX dan Awal Abad XX**

*Tri Pranadji*

### **Pendahuluan**

**S**EJALAN dengan perkembangan masyarakat ke arah struktur yang lebih besar dan kompleks, istilah "birokrasi" telah berhasil disusupkan untuk mengilustrasikan suatu ciri keorganisasian yang dibutuhkan. Semula istilah birokrasi mengidealkan ciri pengorganisasian modern yang antara lain dianggap lebih menjunjung tinggi asas rasionalitas, spesialisasi, disiplin kerja dan pengendalian kekuasaan. Tetapi dalam prakteknya bisa terjadi bahwa birokrasi adalah alat kekuasaan yang sangat efektif, bukan hanya untuk menopang golongan yang sedang berkuasa dalam menjalankan kewajibannya, melainkan juga untuk mempertahankan kekuasaannya beserta hak-hak istimewa yang melekat pada kekuasaan tersebut.

Istilah "birokrasi", termasuk lawannya (debirokrasi), dewasa ini telah populer dan berkaitan erat dengan pelaksanaan pembangunan. Makna apa sesungguhnya di balik istilah ini seringkali tidak secara kritis diper-

masalahkan, sehingga seakan-akan jika diisi dengan makna apa pun oleh golongan yang sedang berkuasa tidak lagi menjadi penting untuk diperdebatkan. Golongan atau kelas bawah, misalnya petani, hampir dipastikan tidak tahu apa sesungguhnya dan apa pentingnya makna istilah birokrasi yang dimaksud. Dengan perkataan lain, walaupun semula barangkali tidak dimaksudkan demikian, pembobotan makna birokrasi lebih mungkin dilakukan oleh golongan yang sedang berkuasa atau kelas atas daripada golongan atau kelas bawah.

Tulisan ini mengetengahkan bahasan tentang kaitan antara gejala birokrasi, kekuasaan, dan mobilitas kelas. Dalam perspektif evolusi, masyarakat sekarang adalah kelanjutan dari hasil proses sejarah masa sebelumnya. Walaupun ada beberapa bagian dari strukturnya berubah, namun diperkirakan masih banyak ciri sebelumnya yang masih relevan, dan ciri tersebut masih mempunyai kesamaan atau kesejajaran dengan gejala yang mewarnai perkembangan masyarakat kita hingga dewasa ini. Sejumlah keja-



dian sosial di Jawa dan Sumatera Timur pada akhir abad 19 dan awal abad 20 dijadikan kasus untuk menjelaskan berlakunya proposisi yang menyatakan:

Gejala perkembangan birokrasi pada suatu masyarakat tidaklah bersifat netral terhadap latar belakang kekuasaan ("politik") yang berlaku, dan hal ini dapat ditelusuri dari gejala mobilitas/kelas pada saat mana suatu birokrasi dan kekuasaan sedang berlangsung.

Ada beberapa pengertian yang perlu diketengahkan untuk mendukung kejelasan berlakunya proposisi di atas. *Pertama*, gejala perubahan birokrasi dapat dipandang sebagai bagian dari perubahan struktur masyarakat. *Kedua*, kelas masyarakat yang sedang berkuasa umumnya sulit bersikap netral terhadap kepentingan untuk mempertahankan kekuasaannya, dan pada gilirannya menempatkan birokrasi sebagai perpanjangan dari kelas yang sedang berkuasa. *Ketiga*, mobilitas kelas lebih mungkin dilakukan oleh golongan kelas yang mempunyai akses terhadap kekuasaan dan birokrasi. *Keempat*, perubahan-perubahan struktur kekuasaan tidak selalu diikuti oleh perubahan nilai sosial budaya.

Dalam tulisan ini juga akan dijelaskan bahwa gejala *social inequality*, seperti yang dikemukakan Beteille<sup>1</sup> dan Runciman,<sup>2</sup> bukan hanya muncul secara statis dalam bentuk seperti perbedaan kelas (ekonomi), status (sosial), dan kekuasaan (politik) pada berbagai golongan masyarakat, melainkan juga dalam bentuk adanya perbedaan kesempatan setiap golongan yang ada dalam ma-

sarakat untuk melakukan mobilitas sosial secara vertikal.<sup>3</sup> Faktor-faktor seperti tingkat pendidikan dan penguasaan terhadap aset kekuasaan, diperkirakan menjadi pen-jelas yang sangat nyata bagi munculnya perbedaan-perbedaan tersebut.

## Tinjauan Atas Pengertian Birokrasi

Gejala birokrasi dapat dipandang sebagai bagian dari gejala perkembangan keorganisasian masyarakat, dan terlebih lagi jika dihubungkan dengan sistem masyarakat yang bergerak maju ke arah pembesaran struktur. Birokrasi itu sendiri sering dipandang sebagai bentuk luar dan instrumen dari golongan masyarakat yang sedang memerintah atau berkuasa. Secara umum Castles mengatakan bahwa birokrasi adalah (jaringan) orang-orang yang digaji untuk menjalankan fungsi pemerintahan.<sup>4</sup>

Paling tidak ada dua aliran dalam peninjauan birokrasi. Aliran *pertama*, yang banyak dikenal, adalah yang menganut pandangan Max Weber tentang birokrasi rasional, di mana pandangan ini cenderung menganggap adanya pemisahan yang tajam antara kantor dan si pemegang jabatan.<sup>5</sup> Beetham menyebutkan bahwa menurut aliran ini birokrasi ditempatkan dalam teori sistem

<sup>1</sup>A. Beteille (ed.), *Social Inequality* (Middlesex: Penguin Education, 1972), 13.

<sup>2</sup>W.G. Runciman, "The Three Dimension of Social Inequality", dalam A. Beteille (ed.), *Social Inequality* (Middlesex: Penguin Education, 1972), 46.

<sup>3</sup>Inayatullah, "Conceptual Framework for the Country Studies of Rural Development", dalam Inayatullah (ed.), *Approaches to Rural Development: Some Asian Experiences* (Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Administration Centre, 1979), 29.

<sup>4</sup>L. Castles, "Birokrasi dan Masyarakat di Indonesia", dalam L. Castle dkk. (eds.), *Birokrasi, Kepemimpinan, dan Perubahan Sosial di Indonesia* (Surakarta: Penerbit Hapsara, 1986), 5.

<sup>5</sup>Ibid., 7.



otoritas dan pemerintahan yang lebih luas.<sup>6</sup> Pandangan ini bertolak dari masyarakat industri; dan kekuasaan birokrasi bersumber dari posisi sentral yang diduduki sekelompok orang dalam suatu proses historis dan modernisasi.

Aliran *kedua*, menurut Beetham, adalah birokrasi yang ditinjau dari sudut pandangan kaum Marxis.<sup>7</sup> Pendekatan Marxis menempatkan birokrasi dalam teori dominasi atau konflik kelas yang lebih luas, dan melibatkan kekuasaan biokratis sebagai bersumber dari fungsi yang dilaksanakan di dalam masyarakat berkelas. Dari pandangan ini gejala perkembangan birokrasi tidak harus dikaji hanya dengan mendasarkan diri pada rasionalitas masyarakat industri. Perkembangan sistem sosial dan politik di mana birokrasi dijalankan, akan menentukan juga siapa yang "dianggap pantas" menduduki jabatan birokrasi, dan juga bagaimana sistem birokrasi dijalankan. Nurhadiantomo cenderung berpendapat bahwa "birokrasi" adalah lebih dekat pada bentuk luar dari masyarakat, sedang "isinya" adalah nilai atau budaya yang berkembang dalam masyarakat bersangkutan.<sup>8</sup>

Menurut Etzioni yang menggunakan terminologi Weber tentang birokrasi, kekhususan struktur masyarakat biokratis antara lain adalah, pertama, adanya aturan (*rules*) yang membatasi fungsi kedudukan seseorang dalam organisasi rasional.<sup>9</sup> Kedua,

<sup>6</sup>D. Beetham, *Birokrasi* (Jakarta: P.T. Bumi Aksara, 1990), 55.

<sup>7</sup>Ibid., 55.

<sup>8</sup>Nurhadiantomo, "Birokrasi dan Perubahan Sosial", dalam L. Castle dkk. (eds.), *Birokrasi, Kepemimpinan, dan Perubahan Sosial* (Surakarta: Penerbit Hapsara, 1986), 33.

<sup>9</sup>A. Etzioni, *Modern Organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall Inc., 1964), 50-54.

adanya spesialisasi kemampuan yang diakui dalam hubungan kerja sama atau pembagian kerja yang bersifat impersonalistik. Ketiga, adanya hierarki wewenang di mana yang berkedudukan lebih tinggi berhak pengawasan dan melakukan penilaian terhadap yang lebih rendah. Keempat, adanya perjanjian kerja yang harus ditepati yang di dalamnya mencakup batasan hak dan kewajiban yang harus ditepati oleh masing-masing pihak. Kelima, adanya promosi karir ke jenjang yang lebih tinggi pada pejabat administrasi yang dinilai loyal dan berprestasi baik. Keenam, kesemuanya ini diarahkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Gambaran birokrasi yang mengikuti jalur pemikiran Weber relatif cocok dengan keadaan masyarakat yang telah maju dan stabil. Pada masyarakat yang berada dalam jalur transisi dan sedang bergejolak atau berubah cepat, pandangan Weber menjadi kurang kena. Pada masyarakat feodal atau kerajaan, misalnya, birokrasi mungkin tetap bisa ada, namun pengertian rasionalisasinya perlu dikaitkan dengan evolusi struktur dan budaya masyarakat. Castles menyebut birokrasi yang bersifat patrimonial, yaitu yang didasarkan pada hubungan *patron-client*.<sup>10</sup> Adalah hampir mustahil kelas bawah (*client*) melakukan rasionalisasi perilakunya tanpa mengaitkan dengan kelas atas (*patron*), kecuali hubungan antara kelas *patron* dan kelas *client* dipandang sebagai hierarki hubungan antara kelas yang berkuasa dan kelas yang tidak berkuasa.

Dengan mengacu pada tipe ideal Weber, maka Blau dan Meyer menyebutkan bahwa organisasi biokratis dapat merasionalisasi proses kerja tanpa tergantung pada angkat-

<sup>10</sup>Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 6.



an kerja yang terampil.<sup>11</sup> Namun yang menjadi masalah, antara lain, adalah "bagaimana rasionalisasi itu dibuat?". Sebagai contoh, dalam ideal birokrasi dikatakan adanya imbalan atau kompensasi atas hasil kerja (atas dasar apa rasionalisasi kerja itu dibuat?). Rasionalisasi itu bisa menjurus ke penilaian berdasar "keadilan" jika dan hanya jika, misalnya, dilatarbelakangi oleh seperangkat asumsi seperti dalam teori ekonomi tentang "hukum pasar bersaing sempurna" atau *ceteris paribus* (yang dalam kenyataan hampir tidak mungkin ditemui). Faktor perimbangan kekuasaan, sebagai contoh, akan sangat menentukan pihak mana yang berhak melakukan penilaian atas adil atau tidaknya imbalan kerja.

Masyarakat yang masih mengandung tradisi budaya feodal paling tidak berisi dua kelas, yaitu, kelas yang sedang berkuasa (atas) dan kelas masyarakat biasa (bawah), di mana pola hubungan di antara keduanya jelas bersifat asimetris. Birokrasi yang dibentuk adalah lebih mencerminkan perpanjangan kepentingan kelas yang berkuasa daripada kelas bawah. Dalam situasi demikian akan sukar bagi kelas bawah mempunyai cukup peluang untuk melakukan mobilitas sosial secara vertikal. Kelas atas bukan hanya lebih berkuasa di bidang politik, biasanya juga didukung penguasaan yang lebih di bidang ekonomi dan pendidikan.

Munculnya gejala birokrasi modern bersamaan dengan penetrasi kapitalisme dalam sistem masyarakat tradisional, mungkin bisa dipandang sebagai suatu kegagalan, kecuali birokrasi yang dimaksud merupakan bagian instrumen dari masyarakat kelas atas

atau masyarakat bermodal untuk melakukan eksploitasi terhadap masyarakat kelas bawah. Birokrasi modern bisa jadi akan menjadi alat yang sangat efektif untuk mencapai tujuan yang sangat spesifik, misalnya keuntungan dari aset modal dan kekuasaan. Kekuasaan bukan hanya akan memudahkan pengamanan pendayagunaan modal (misalnya melalui "monopoli usaha"), melainkan juga dapat mengerahkan tenaga kerja murah dalam proses produksi. Dengan demikian, sebagai instrumen kekuasaan, birokrasi akan melancarkan rekayasa melalui jalur politik untuk mengesahkan perolehan sumber tenaga kerja murah yang dimaksud. Hukum atau undang-undang, walaupun dalam formalitas ada, seringkali lebih sukar digunakan oleh kelas masyarakat biasa dari pada kelas masyarakat atas.

## Masa Pemerintahan Kolonial

Pada kasus masyarakat Jawa di Mojokuto, menurut Geertz telah dikenal birokrasi tradisional masa sebelum Hindia Belanda yang berasal atau berakar pada budaya Hindu.<sup>12</sup> Jika masa itu dianggap masa pra-kapitalisme atau masa feodalisme, gejala birokrasi yang mungkin berkembang mencerminkan sistem pemerintahan berbudaya Hindu di mana Raja adalah sebagai satu-satunya penguasa tanpa suatu kendali yang berarti dari kelas atau kasta yang ada di bawahnya. Tingkatan kasta-kasta seakan-akan mengandung makna, bahwa struktur sosial dalam masyarakat berbudaya Hindu mencerminkan adanya hierarki kelas dan fungsi sosial yang sangat ketat.

<sup>11</sup>P.B. Blau and M.W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1987), 127.

<sup>12</sup>C. Geertz, *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa* (Jakarta: PT. Pustaka Grafiti Press, 1986), 66-73.



Pada kasus di Yogyakarta, Soemardjan melukiskan bahwa dalam pemerintahan kerajaan di Yogyakarta terdapat sistem hierarki kekuasaan seperti yang dicerminkan dalam bentuk empat lingkaran konsentris pemerintahan kerajaan.<sup>13</sup> Empat lingkaran tersebut mengandung beberapa makna: (1) keraton dengan pusat kekuasaannya adalah Sultan; (2) negara (ibukota) merupakan tempat kedudukan pemerintah luar atau *parentah njaba*, kediaman para pangeran, patih, dan para pejabat tinggi kerajaan lainnya; (3) *naragung* atau ibukota yang besar di mana tanah yang ada di sini merupakan tanah jabatan (*lungguh*) para pangeran dan kalangan bangsawan lainnya; dan (4) *manca-nagara* merupakan wilayah luar pusat kerajaan yang diperintah oleh para bupati, di mana para bupati ditunjuk oleh Sultan dan bertanggungjawab kepada patih.

Birokrat kerajaan masa pra-kolonial umumnya diindikasikan berasal dari kalangan keluarga atau kerabat dekat Raja atau Sultan. Ditinjau dari nama atau gelarnya, misalnya (Patih) Pangeran Dhanoeredjo, orang yang menjabat Patih tersebut mencerminkan ada hubungan darah dengan Sultan Yogyakarta.<sup>14</sup> Jabatan-jabatan strategis lainnya, termasuk misalnya para senopati dan bupati kepala daerah, kemungkinan besar dipegang oleh kalangan kerabat Sultan. Dipegangnya jabatan-jabatan penting oleh kerabat Sultan mungkin bukan semata-mata alasan budaya, atau adanya unsur magis pada darah keturunan Raja, melainkan juga mencakup pertimbangan politik dan stabilisasi pemerintahan. Jika kerabat sendiri yang memegang jabatan penting ter-

tentu, maka jaminan untuk tidak melakukan pemberontakan terhadap Sultan relatif lebih bisa diandalkan. Di samping itu, adanya semacam pembagian kekuasaan di antara kerabat Sultan, akan lebih menjamin berukangnya intrik dari dalam yang mengarah pada destabilisasi kekuasaan atau pemerintahan kerajaan.

Lembaga demokrasi semacam "perwakilan rakyat" tampaknya tidak dikenal dalam struktur kekuasaan kerajaan. Raja atau Sultan mempunyai kekuasaan mutlak, yang menurut gelarnya bukan hanya sebagai penguasa dunia dan penentu perdamaian tertinggi, melainkan juga sebagai pembawa amanah agama.<sup>15</sup> Pada kasus di Sumatera Timur, Pelzer menggambarkan bahwa Sultan-sultan mempunyai kekuasaan mutlak atas wilayahnya, termasuk seluruh tanah di wilayah kekuasaannya adalah milik pribadinya.<sup>16</sup>

Pada periode sebelum 1877, Sultan (Kerajaan) Deli hanya sedikit mengetahui, atau mungkin tidak tahu sama sekali, tentang politik agraria sebagaimana yang dijalankan pemerintah pusat Hindia Belanda di Batavia.<sup>17</sup> Pada waktu itu Sultan masih menganggap bahwa daerah kekuasaannya sebagai harta pribadinya, sedang rakyat hanya dapat mengusahakan tanah setelah mendapat izin dari Sultan. Dalam hubungan ini hierarki yang menyangkut kekuasaan dan kewenangan Sultan, menempatkan Sultan pada kelas atas atau pemilik faktor produksi (tanah), sedang rakyat umumnya adalah kelas bawah atau kelas pekerja. Dalam sistem kekuasaan

<sup>15</sup>Ibid., 23.

<sup>16</sup>K.J. Pelzer, *Toeian Keboen dan Petani: Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1985), 97.

<sup>17</sup>Ibid., 91.

<sup>13</sup>Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), 29-31.

<sup>14</sup>Ibid., 49.



yang bersifat mutlak demikian tampaknya sukar diharapkan terjadi mobilitas kelas, terutama dari kelas pekerja ke kelas pemilik.

Sebagai kelanjutan kesultanan atau kerajaan Mataram, kedudukan Sultan di Yogyakarta adalah satu-satunya segenap kekuatan dan kekuasaan politik, militer, dan keagamaan.<sup>18</sup> Dengan demikian secara kultural kedudukan Sultan adalah kokoh, dan secara struktural ia berada pada puncak struktur. Kelas sosial yang terbentuk praktis hanya dua, yaitu Sultan dan para bangsawan sebagai kelas atas, dan rakyat biasa sebagai kelas bawah. Terjadinya mobilitas kelas, terutama dari bawah ke atas, hampir tidak mungkin terjadi.

Dalam masyarakat Jawa kuno, Castles menyebutkan bahwa masyarakat Jawa secara jelas terbagi dalam dua kelas atau lapisan, yaitu hamba raja (*abdi dalem* atau priyayi), dan orang kecil (*wong cilik*).<sup>19</sup> Istana adalah pusat kekuasaan, atau dari istana inilah dibangun mikro kosmos alam semesta. Kekuasaan mengalir keluar dan turun melalui hierarki para pegawai.<sup>20</sup> Kontrol konstitusional atas kekuasaan raja praktis tidak ada. Birokrasi yang dibentuk dalam struktur kerajaan atau kesultanan mencirikan birokrasi *patron-client*, di mana birokrasi tersebut lebih mencerminkan instrumen atau perpanjangan kekuasaan Raja atau Sultan. Dalam hal ini jelas bahwa struktur birokrasi di bawah pemerintahan kerajaan sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan Raja atau Sultan sebagai kelas atas, dan tidak langsung mengabdikan pada kepentingan petani atau rakyat biasa sebagai kelas bawah.

Sultan atau Raja dapat dengan mudah menyediakan tunjangan khusus untuk sanak saudaranya (bangsawan). Para bangsawan sendiri dapat mengangkat seorang wakil atau orang yang dipercaya, misalnya *bekel*, yang biasanya wakil ini melakukan pemerasan pada para petani sebanyak-banyaknya, kemudian menyimpan apa yang ia bisa peroleh dan memberikan sisanya kepada atasannya, yaitu seorang bangsawan yang mengangkatnya.<sup>21</sup> Dijelaskan juga bahwa umumnya apa pun yang dihasilkan oleh petani, kelebihan dari kebutuhan pokoknya digaruk oleh birokrasi. Hasil dari penggarukan tersebut sebagian didistribusikan untuk memenuhi secara mencolok kebutuhan konsumsi menurut status setiap pegawai dalam hierarki yang ada.

Dari kasus-kasus di atas terdapat kesejajaran antara struktur sosial yang berlaku di Sumatera Timur dan Jawa, di mana pada masyarakat masa prakolonial hanya terdiri dari dua kelas, yaitu kelas atas sebagai penguasa dan kelas bawah sebagai orang biasa di bawah dominasi kekuasaan kelas atas. Pada masyarakat tersebut tidak terdapat indikasi yang jelas bahwa kelas bawah, rakyat biasa, mempunyai kesempatan untuk melakukan mobilitas kelas secara vertikal, misalnya secara ekstrem menjadi Sultan. Sebaliknya, dalam kurun waktu yang relatif pendek tersebut, tidak terdapat indikasi adanya penurunan kelas, misalnya secara ekstrem, dari Raja (kelas atas) ke rakyat biasa (kelas bawah).

## Masa Kolonial Hindia Belanda

Masuknya pengaruh kolonial Hindia Belanda di Sumatera, setelah adanya perjan-

<sup>18</sup>Soemarjan, *Perubahan Sosial*, 23.

<sup>19</sup>Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 6-8.

<sup>20</sup>Soemarjan, *Perubahan Sosial*, 28.

<sup>21</sup>Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 6-8.



jian dagang antara Inggris dan Belanda di London (17 Maret 1824), hampir bersamaan dengan Perang Jawa (1825-1830) atau "pemberontakan" Diponegoro.<sup>22</sup> Pada tahun 1831 Sultan Yogyakarta menandatangani perjanjian dengan Hindia Belanda, sebagai kelanjutan "keberhasilan Belanda" menumpas pemberontakan Diponegoro, yang mengakibatkan wilayah bagian mancanegara "diserahkan" kepada Hindia Belanda. Pada kasus di Sumatera Timur, Pelzer mencatat bahwa pada pertengahan abad 19 kaum Hindia Belanda melalui tangan *onderneming* berhasil mengadakan kontrak tanah jangka panjang yang memungkinkan dimulainya penerapan sistem administrasi perkebunan modern yang kapitalistis.<sup>23</sup> Pada masa ini pulalah kira-kira birokrasi baru model Barat (Eropa) dengan dukungan rekayasa politik kolonial Hindia Belanda mulai dikembangkan.

Pada kasus di Yogyakarta, pemerintah Hindia Belanda membiarkan struktur pemerintahan kerajaan tetap berlaku, namun dengan secara tidak langsung dibatasi dan diawasi oleh pemerintah Hindia Belanda. Se jauh mungkin pemerintahan Hindia Belanda membatasi diri dalam menggunakan kekuasaan dan tekanan terhadap Sultan.<sup>24</sup> Pemerintah Hindia Belanda tampaknya lebih menggunakan kekuasaannya untuk mengamati para pelaksana pemerintahan di perkotaan maupun pedesaan, demi mencegah adanya tindakan-tindakan yang mungkin tidak menguntungkan Belanda. Dengan demikian, ada kesan bahwa dalam menjalankan perannya birokrat-birokrat kerajaan, kecuali di lingkungan istana, hampir sepenuhnya di

bawah pengawasan Belanda. Ada indikasi bahwa birokrasi yang disusun pemerintah Hindia Belanda tidak terbatas hanya pengawasan sepak terjang Sultan dan para bangsawan, melainkan juga mengatur dan melancarkan usaha-usaha perkebunan yang menggunakan tenaga-tenaga kerja pribumi berupah rendah.

Untuk mengendalikan ekonomi melalui usaha perkebunan, ada indikasi bahwa pemerintah Hindia Belanda bukan hanya mengembangkan sistem birokrasi atau administrasi perkebunan yang efisien, padat modal dan berkelanjutan, melainkan juga praktek politik ekonomi dualistis serta monopoli perdagangan hasil perkebunan. Birokrasi politik dan hukum kolonial dari kekuasaan Hindia Belanda di Jawa antara lain adalah untuk menghalangi agar tidak berkembang pengusaha-pengusaha pribumi, termasuk dari para bangsawan, yang secara potensial dapat menjadi pesaing Belanda. Bahkan dengan memanfaatkan "birokrasi patrimonial" kerajaan yang masih diakui masyarakat, kaum Hindia Belanda bisa menguasai rakyat, dalam bentuk tenaga kerja murah, untuk meningkatkan keuntungan politik dan ekonomi tanpa rakyat merasa diperintah langsung oleh Belanda.

Besarnya keuntungan yang diperoleh dari pengusaha perdagangan hasil perkebunan merupakan bukti bahwa birokrasi yang dikembangkan Hindia Belanda secara internal relatif efisien dibanding birokrasi kerajaan.<sup>25</sup> Sementara itu di Sumatera Timur, para Sultan juga merasa diuntungkan oleh masuknya pengorganisasian usaha perkebunan modern melalui tangan *onder-*

<sup>22</sup>Pelzer, *Toean Keboen*, 24.

<sup>23</sup>Ibid., 55-56.

<sup>24</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 36.

<sup>25</sup>C. Geertz, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia* (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983), 87-94.



*neming* Hindia Belanda.<sup>26</sup> Keadaan ini menjadi berbeda jika dilihat dari pihak petani di mana pengembangan birokrasi di bidang ekonomi yang didukung rekayasa politik Belanda sangat menekan kaum tani. Walaupun tampaknya hanya dalam kegiatan ekonomi, sesungguhnya sistem birokrasi yang dibangun Hindia Belanda lebih merupakan cerminan dari keinginan politik penjajah untuk menguasai bukan hanya sumber daya alam yang besar, melainkan juga sumber daya manusia (tenaga kerja) yang murah dan melimpah di pedesaan. Dalam sistem kelas, kaum Hindia Belanda memantapkan diri pada kelas atas, paling tidak sedikit di atas kelas kaum bangsawan pribumi.<sup>27</sup>

Pengertian birokrasi yang diartikan sebagai pita merah atau *red tape* dalam hal ini tidaklah menonjol. Namun, bahwa birokrasi adalah tidak netral terhadap kekuasaan, menjadi lebih mudah diterima. Rakyat biasa, yang tidak mempunyai akses terhadap birokrasi kolonial dan juga tidak diberi cukup peluang untuk mengekspresikan keinginannya menjadikan dirinya tetap pada posisi kelas bawah. Tampaknya juga ada indikasi cukup jelas bahwa dengan kekuasaan yang telah berhasil digenggamnya, pemerintah kolonial Hindia Belanda dengan sengaja tidak membentuk sistem birokrasi yang secara konstitusional dapat menjamin penyaluran aspirasi petani dan kaum bangsawan sekalipun.

Gejala yang tampak adalah bahwa kelas sosial yang terbentuk pada masa kolonial Belanda di Jawa dan Sumatera Timur hampir sejajar dengan masa prakolonial. Bedanya, kaum Hindia Belanda berhasil menempatkan dirinya sebagai kelas atas, sedang

para bangsawan sedikit ada di bawahnya. Kelas bawah yang benar-benar hampir tidak mempunyai peluang untuk berubah adalah kelas rakyat biasa, yaitu petani. Dengan sistem tanam paksa misalnya, walaupun petani di Jawa mempunyai hak atas tanah, namun mereka tidak bebas memanfaatkan tanahnya untuk mencapai keuntungan ekonomi yang optimal. Sedang di Sumatera Timur, secara berangsur-angsur hak-hak petani dalam menggarap tanah menjadi berkurang, dan praktis kaum *onderneming*-lah yang bisa mendiktekan kepentingannya untuk dijalankan petani. Kelas petani "dipaksa" untuk mau bekerja di perkebunan dengan tingkat upah atau imbalan yang hampir sepenuhnya diatur oleh kaum *onderneming*.

Blau dan Meyer menyebutkan bahwa seorang birokrat dihormati bukan hanya karena wewenang dan keahliannya, melainkan lebih karena kekuasaannya.<sup>28</sup> Dengan demikian, kewenangan birokrasi dapat dipakai untuk memperkokoh kelas atau kelompok masyarakat yang sedang berkuasa. Kasus di Yogyakarta menunjukkan adanya gejala yang mirip demikian, bahwa kaum Hindia Belanda merasa lebih superior dibanding pribumi. Pengaturan kekuasaan secara birokratis tidak hanya ditujukan untuk kepentingan ekonomi dan politik yang bersifat langsung, tetapi juga dalam membatasi kelas pribumi untuk tidak memperoleh pelayanan pendidikan yang memadai.<sup>29</sup> Dengan demikian, mengingat pentingnya jalur pendidikan untuk melakukan mobilitas sosial secara vertikal, dominasi kelas Hindia Belanda atas kelas pribumi dalam jangka panjang menjadi tetap bisa dipertahankan.

<sup>26</sup>Pelzer, *Toean Keboen*, 168-169.

<sup>27</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 37.

<sup>28</sup>Blau and Meyer, *Birokrasi*, 203-204.

<sup>29</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 278-279.



Pada kasus di Sumatera Timur, segi organisasi sosial Hindia Belanda tampaknya relatif lebih sederhana dibanding dengan di Jawa dan Yogyakarta. Kaum *onderneming* Belanda lebih banyak mengembangkan tatanan birokrasi di bidang administrasi perkebunan dan perdagangan ekspor hasil perkebunan. Karena pengetahuan para Sultan setempat tentang politik dan perdagangan relatif sedikit, tampaknya pemerintah Hindia Belanda di Batavia tidak perlu menerapkan tatanan birokrasi politik dan militer serumit dan seketat di Jawa dan Yogyakarta.<sup>30</sup> Dengan jurus rekayasa atau politik agraria, di mana tanah merupakan harta pribadi para Sultan dan sebagai sumber daya ekonomi yang sangat strategis, kaum *onderneming* Belanda bisa memperoleh kemudahan berupa konsesi tanah perkebunan dalam jangka panjang, dan sekaligus bisa mendapat jaminan untuk memperoleh tenaga kerja murah.

Pada kasus di Mojokuto, kehidupan ekonomi masyarakat tidak bertumbuh sebagian menjadi lebih berorientasi ke kota.<sup>31</sup> Mereka ini bekerja sebagai buruh kasar (tukang batu, tukang kayu, dan kuli kasar lainnya). Artinya, migrasi petani dari desa ke kota (kampung) tidak mengubah status kelasnya, yaitu tetap saja sebagai kelas bawah. Pada kasus di Tabanan, kaum bangsawan yang telah merasa kehilangan kekuasaannya dan tidak lagi mempunyai akses terhadap birokrasi pemerintahan, berusaha mengembangkan dan menunjukkan keberhasilan dirinya di bidang kewiraswastaan.<sup>32</sup> Walaupun hal ini tidak otomatis berarti sebagai kenaikan

kelas sosial, namun setidaknya-tidaknya para bangsawan ini telah menghidupkan peluang untuk tetap bisa bertahan dan berperan nyata dalam masyarakat, yaitu dalam kedudukannya sebagai kelas menengah. Semasa prakolonial tampaknya keberadaan kelas menengah atau kelas ketiga masih samar-samar dan belum tampak nyata memperoleh pengakuan.

## Masa Pemerintahan Jepang dan Republik

### *Masa Pemerintahan Jepang*

Setelah penyerbuan tentara Jerman ke Negeri Belanda pada tahun 1940, warga negara (Hindia) Belanda di Jawa menjadi terisolasi.<sup>33</sup> Pada awal tahun 1942, bala tentara Jepang menyerbu Sumatera Utara dan berhasil menguasai wilayah Sumatera Timur. Sementara itu, dalam masa yang hampir bersamaan dengan masuknya Jepang di Jawa berakhir pula kekuasaan Hindia Belanda di Jawa dan Yogyakarta. Karena Belanda dianggap musuh, maka hampir semua yang berbau Belanda dihancurkan oleh Jepang. Tetapi pada awal masuknya Jepang dan terusirnya Belanda di Jawa dan Sumatera Timur belum terdapat kepastian apakah peran rakyat pribumi di bidang politik, ekonomi dan pendidikan otomatis menjadi meningkat.

Dalam masa pendudukan yang relatif singkat tidak banyak yang bisa dilakukan pemerintah Jepang di Indonesia, kecuali mencoba menggerakkan masyarakat pribumi dan mengurus sumber daya alam untuk mendukung kemenangan Jepang dalam pe-

<sup>30</sup>Pelzer, *Toean Keboen*, 91.

<sup>31</sup>Geertz, *Mojokuto*, 88-95.

<sup>32</sup>C. Geertz, *Penjahat dan Raja: Perubahan Sosial dan Modernisasi Ekonomi di Dua Kota Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1989), 111-115.

<sup>33</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 42-43.



rang Pasifik melawan Sekutu (di dalamnya bergabung Inggris dan Belanda). Dalam situasi demikian, birokrasi yang dikembangkan pun tampaknya mengarah pada dukungan terhadap Jepang dalam memenangkan perang. Di Yogyakarta, menurut Soemardjan penyerahan diri Belanda kepada Jepang berarti suatu kehancuran citra atau mitos bahwa bangsa Barat atau Eropa lebih super daripada bangsa Asia.<sup>34</sup> Banyak di antara pejabat atau birokrat Belanda, yang melambangkan kekuasaan ras Belanda atas pribumi, ditawan dan dijadikan tontonan di jalan-jalan umum di kota Yogyakarta.

Pada kasus di Sumatera Timur, Pelzer menyebutkan bahwa jika saja tidak ada bujukan dari penasihat-penasihat Barat sangat mungkin semua *onderneming* Hindia Belanda dan perangkat birokrasi yang mendukungnya akan dibubarkan oleh Jepang.<sup>35</sup> Orang-orang sipil Belanda dan bangsa asing lain yang berperang melawan Jepang ditahan, dan hanya sedikit pengusaha *onderneming* yang dipertahankan oleh penguasa militer Jepang. Para pengusaha *onderneming* yang dipertahankan ini ditempatkan sebagai birokrat-birokrat yang mengatur kegiatan perkebunan selama masa pendudukan Jepang, dan mereka harus tunduk kepada panglima militer Jepang di Sumatera Timur. Jelaslah bahwa birokrat-birokrat perkebunan ini tidak lagi seelusage seperti sebelumnya, karena mereka dalam posisi diawasi dan dikendalikan secara ketat oleh penguasa militer Jepang.

Dengan tidak berkuasanya lagi kaum *onderneming* Belanda oleh pemerintah pendudukan Jepang, kaum tani dan buruh perkebunan dibiarkan mengambil alih tanah-tanah perkebunan di tempat semula mereka

bekerja.<sup>35</sup> Hal ini mungkin bukan disebabkan bahwa orang Jepang ingin berbaik budi (tanpa pamrih) terhadap orang pribumi biasa di Sumatera Timur, melainkan lebih mungkin untuk mengambil hati rakyat dan sekaligus mengungkapkan ''kebencian'' orang Jepang terhadap bangsa Belanda. Selama masa pendudukannya, orang Jepang hampir selalu mempropagandakan untuk merendahkan martabat orang Belanda, dan pengusaha-pengusaha *onderneming* dipakai sebagai sasaran istimewa yang melambangkan bangsa Belanda atau Barat.<sup>37</sup>

Mengingat masa berkuasanya Jepang atas Sumatera, termasuk Sumatera Timur, dan Jawa, termasuk Yogyakarta, dalam suasana perang tampaknya birokrasi militerlah yang lebih banyak dijalankan. Sifat birokrasi militer umumnya sangat ketat dan kaku, terlebih lagi dalam kaitannya dengan suasana perang. Sifat menghancurkan sasaran yang berkaitan dengan musuh hampir selalu mewarnai ciri keorganisasian militer di mana pun. Untuk memperoleh dukungan logistik dalam perang Pasifik, menurut Geertz pada kasus di Mojokuto<sup>38</sup> dan menurut Soemardjan pada kasus di Yogyakarta,<sup>39</sup> Jepang melakukan penghisapan langsung terhadap sumber daya rakyat pribumi, termasuk pangan. Karena kuatnya tekanan birokrasi militer Jepang, program pembangunan yang terencana untuk rakyat pribumi hampir tidak ada, dan pada masa itu tidak tampak ada indikasi atau peluang yang cukup terbuka bagi kelas petani atau rakyat pribumi untuk meningkat menjadi kelas menengah.

<sup>35</sup>Pelzer, *Toean Keboen*, 152.

<sup>36</sup>*Ibid.*, 153.

<sup>37</sup>*Ibid.*, 157.

<sup>38</sup>Geertz, *Mojokuto*, 52.

<sup>39</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 45.

<sup>34</sup>*Ibid.*, 44.



Yang tampak jelas adalah bahwa kelas bangsa Jepang menggantikan kelas bangsa (Hindia) Belanda sebagai kelas atas, dan sementara itu kelas bangsawan pribumi di bawah kelas bangsa Jepang.

### *Masa Awal Kemerdekaan*

Menurut Soemardjan, antara tahun 1945 hingga 1948, setelah kemerdekaan dan Indonesia menganut pemerintahan republik, di Yogyakarta telah berlangsung perubahan-perubahan yang cukup radikal dalam struktur dan sistem pemerintahan.<sup>40</sup> Sistem kekuasaan yang otokratis Jawa-tradisional oleh Sultan (HB IX), setelah menyatukan diri dengan Republik Indonesia, dicoba diubah dengan memasukkan gagasan-gagasan demokrasi Barat, misalnya, dengan membentuk Dewan Eksekutif dan Dewan Legislatif hingga ke tingkat desa.<sup>41</sup> Pendeknya, Sultan ingin mewujudkan agar kehendak rakyat dapat ditampung dan dijadikan masukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Secara terpimpin organisasi sosial dan birokrasi pemerintahan dibuat sedemikian rupa -- hingga sampai di tingkat desa -- untuk menjamin demokrasi bisa berjalan.

Tampaknya praktek demokrasi di pedesaan Yogyakarta tidaklah sama atau dapat begitu saja meniru praktek di Barat.<sup>42</sup> Praktek demokrasi tampaknya perlu disesuaikan dengan struktur masyarakat pedesaan yang masih tradisional. Selagi istilah demokrasi belum mapan dalam praktek, penataan kekuasaan di tingkat desa tampaknya tidak sepenuhnya meninggalkan ciri-ciri masyarakat

feodal. Dalam pemilihan pejabat pemerintahan desa hanya para pemilik tanah yang berhak memilih, tanpa membedakan umur dan jenis kelamin (misalnya anak kecil disamakan dengan orang tua). Karena faktor kepemilikan tanah ini, ada indikasi bahwa ciri tradisi kekuasaan feodal telah "diselundupkan" dalam mekanisme demokrasi lewat "pintu belakang", sehingga asas keterwakilan rakyat menjadi kurang nyata.

Penataan birokrasi di Sumatera Timur yang terasa pada masa awal kemerdekaan adalah pada struktur pemerintahan. Menurut catatan Pelzer, dalam jajaran kabinet dipilih orang-orang berpendidikan.<sup>43</sup> Kaum bangsawan dan bangsa asing (misalnya orang Belanda dan Jepang) tidak ada yang duduk dalam struktur pemerintahan. Dari sisi ini tampak jelas bahwa pemimpin-pemimpin pribumi yang berpendidikan adalah yang lebih dahulu bisa meningkatkan status kelasnya, yang dahulu kelas bawah sekarang bisa menjadi kelas menengah atau atas. Sementara itu, kelas kaum bangsawan menjadi merosot dibanding masa prakolonial dan kolonial.

Soemardjan menyebutkan bahwa di Yogyakarta Sultan telah menyamakan status hukum kaum bangsawan dengan orang biasa, disamping itu Sultan juga menghapus hak-hak istimewa para bangsawan.<sup>44</sup> Karena pendidikan dan prestasi kerjanya, golongan pegawai negeri dapat meningkatkan status kelasnya melebihi kaum bangsawan. Dalam waktu yang hampir bersamaan kelas kaum bangsawan mengalami kemerosotan, sementara itu kelas pegawai atau pejabat pemerintahan dan kalangan cendekiawan meningkat. Di Mojokuto secara jelas terjadi pem-

<sup>40</sup>Ibid., 77.

<sup>41</sup>Ibid., 63-82.

<sup>42</sup>Ibid., 78.

<sup>43</sup>Pelzer, *Toeian Keboen*, 159.

<sup>44</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 103-105.



bentukan kelas baru, yaitu kelas pedagang.<sup>45</sup> Kelas ini terbuka bagi siapa saja yang mempunyai kepintaran dalam berdagang. Sedang di Tabanan, walaupun tidak setajam di Mojokuto, kaum bangsawan (ksatria) telah berusaha mengumpulkan modal dan terjun dalam dunia perdagangan dan industri modern.<sup>46</sup> Kelas petani, terutama yang bertanah sempit atau buruh tani, tampaknya tidak mengalami perubahan, yaitu tetap sebagai kelas bawah.

Dibentuknya organisasi-organisasi partai politik dan militer menunjukkan adanya indikasi penerapan birokrasi yang relatif kompleks dalam pemerintahan republik. Karena semangat revolusi yang telah dikobarkan, di mana organisasi partai atau gerakan rakyat seakan-akan perpanjangan dari kekuasaan rakyat, maka rakyat seperti diberi saluran atau jalan untuk melampiaskan rasa tidak sukanya terhadap para pengusaha *onderneming* dan bangsawan di Sumatera Timur.<sup>47</sup> Rasionalitas "perjuangan" sedikit banyak diwarnai oleh sikap bermusuhan antara pribumi dengan orang asing (Belanda) dan pihak yang bekerjasama dengannya, yaitu kaum bangsawan. Walaupun gejala birokrasi tampaknya telah dicoba diterapkan pada keorganisasian partai dan massa, namun tujuan ingin mengenyahkan musuh masih kuat mewarnai sepak terjang perilaku rakyat daripada membentuk struktur sosial di mana birokrasi yang rasional dapat ditegakkan dan dilestarikan.

Menurut Castles, pada fase terakhir kolonialismenya, Belanda memberikan kepada Indonesia model birokrasi yang jujur, beker-

ja keras, dan taat pada hukum.<sup>48</sup> Namun bentuk dan struktur sosial di mana birokrasi dapat dilestarikan tidak diberikan. Sejak pemerintahan kerajaan hingga masa kolonial Belanda, ada gejala yang tidak mendukung tegaknya birokrasi tersebut, yaitu bahwa rakyat banyak hampir tidak pernah dilibatkan dalam pengambilan-pengambilan keputusan penting yang menyangkut kepentingannya atau setidaknya-tidaknya kepentingan masyarakat desa. Setelah awal revolusi tampaknya gejala demikian masih terulang tanpa diikuti perubahan-perubahan yang mendasar. Keadaan ini seakan-akan ikut memantapkan kedudukan petani untuk tetap berada di kelas bawah.

Setelah surutnya perekonomian gula di Jawa pada akhir 1930-an, kegiatan perekonomian skala besar di luar perkebunan belum berkembang baik. Dalam kegiatan perdagangan dan industri masih belum tampak adanya indikasi penerapan birokrasi yang kompleks. Gejala penerapan birokrasi tampak pada pengembangan perekonomian pertanian rakyat, yang antara lain dicirikan, *pertama*, proses pengalihan teknologi pertanian oleh petugas-petugas Dinas Pertanian ke petani.<sup>49</sup> Tampaknya citra birokrat pamong praja zaman Hindia Belanda tidak lagi mewarnai cara kerja para petugas dinas. Mereka menganggap memajukan kaum tani tidak harus menggunakan "paksaan halus" dengan instrumen kekuasaan. Perhatian terhadap inovasi, yang semula hanya pada unsur teknis dan materialnya, sekarang telah memperhatikan aspek sosial budaya petani, atau setidaknya-tidaknya petani sebagai "manusia" lebih mendapat perhatian petugas.

<sup>45</sup>Geertz, *Penjaja dan Raja*, 78-86.

<sup>46</sup>Ibid., 111-117.

<sup>47</sup>Pelzer, *Toean Keboen*, 164.

<sup>48</sup>Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 12.

<sup>49</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 191-195.



Pada kasus *kedua*, adalah nasionalisasi perkebunan asing atau bekas Hindia Belanda. Proses nasionalisasi atas organisasi perkebunan-perkebunan di Sumatera Timur tidak dapat dikatakan berjalan mulus. Setelah tatanan sosial lama dihancurkan oleh Jepang dan pemerintahan republik, ternyata belum berhasil dikikis habis keinginan pengusaha *onderneming* (Belanda) untuk berkuasa kembali di perkebunan.<sup>50</sup> Ada dua kubu kekuasaan yang paling berhadapan, yaitu pemerintahan republik yang didukung organisasi rakyat setempat, dan kekuasaan Belanda yang didukung pasukan dan gerakan militer pimpinan Van Mook. Masing-masing tampaknya menyusun jaringan birokrasi di tingkat nasional maupun internasional untuk mengekspresikan tujuannya, yaitu siapa yang berhak berkuasa.

Ketidakberhasilan pribumi pada masa awal republik menyerap sistem birokrasi Barat yang rasional diperkirakan dipengaruhi oleh beberapa sebab:

- (1) Tradisi sosio-budaya feodal dan kolonial yang mengisi perjalanan sejarah masyarakat secara keseluruhan tampaknya belum terkikis. Sehingga walaupun telah dilakukan perubahan struktur dalam pemerintahan dan politik, isinya masih mengandung norma atau budaya lama. Perbedaan antara kelas atas yaitu kelas birokrat yang sedang berkuasa, dan kelas bawah yaitu masyarakat biasa, masih tetap seperti sediakala;
- (2) Masyarakat desa umumnya atau petani yang kebanyakan buta huruf belum terbiasa dengan organisasi resmi untuk mengurus berbagai persoalan ekonomi dan keuangan mereka.<sup>51</sup> Sementara itu, ciri

birokrasi Barat memerlukan persyaratan pendidikan formal yang cukup, yang dengan demikian ciri tersebut tidak sejalan dengan kondisi sosial petani umumnya;

- (3) Sejak awal masyarakat desa mempunyai seperangkat nilai dan norma sosial sendiri, yang berbeda dengan yang ada pada kaum priyayi dan pegawai pemerintahan.<sup>52</sup> Ada kesan bahwa masyarakat desa, karena peristiwa-peristiwa yang sebelumnya tidak memihak pada nasib petani, masih mempunyai sikap yang belum sepenuhnya percaya (*wait and see*) terhadap kaum priyayi dan pegawai dalam melakukan tugas kebirokrasianya;
- (4) Menurut Castles mentalitas kelas yang baru tumbuh, yaitu kelas manajer-manajer baru, umumnya belum siap menghadapi nasionalisasi ekonomi.<sup>53</sup> Banyak dari birokrat, yang berasal dari perwira-perwira angkatan bersenjata dan pemegang posisi manajer, memandang bahwa jabatan kebirokrasian adalah "tunjangan khusus" bagi mereka. Gejala ini mirip dengan kedudukan para bangsawan pada masa prakolonial, yaitu dalam struktur masyarakat feodal di mana politik pun berkembang di sekitar intrik-intrik kelompok istana. Artinya, bahwa jabatan birokrasi adalah kekuasaan dan sekaligus sebagai sumber untuk hidup berlebih;
- (5) Ada indikasi dengan belum terbentuknya struktur sosial dan budaya yang kuat yang mampu mengontrol sikap dan perilaku birokrat dan orang-orang berkuasa, masih sukar diharapkan bahwa para birokrat tersebut dengan sendirinya

<sup>50</sup>Pelzer, *Toeian Keboen*, 167.

<sup>51</sup>Soemardjan, *Perubahan Sosial*, 239.

<sup>52</sup>Ibid., 191.

<sup>53</sup>Castles, "Birokrasi dan Masyarakat", 16.



akan berperilaku tertib. Organisasi-organisasi birokrasi modern swasta, seperti Muhammadiyah, tampaknya masih sukar menghindari sikap serba toleran dan berkonsumsi boros.<sup>54</sup> Di samping tradisionalisme menjadi mudah masuk melalui "pintu belakang", tindakan mengkomersialkan jabatan dan merajalelanya korupsi menjadi bagian perilaku birokrat yang dianggap biasa, atau setidaknya-tidaknya belum ada instrumen yang secara sistematis dapat mencegahnya. Para perwira dan manajer baru, yang kebanyakan berasal dari kelas menengah atau keluarga priyayi, beberapa di antaranya berasal dari desa, tampaknya juga belum bisa menerjemahkan secara operasional tindakan-tindakan yang bersifat birokratis untuk mengusahaan struktur sosial dan budaya yang kondusif dan dibutuhkan agar kelas petani terangkat menjadi kelas yang kuat.

## Kesimpulan

- (1) Ciri birokrasi yang berkembang pada suatu masyarakat tampaknya terkait erat dengan struktur kekuasaan yang sedang berlaku. Umumnya kelas yang memiliki akses terhadap birokrasi dan kekuasaan adalah kelas atas pada masa prakolonial dan kolonial, kemudian mencakup kelas menengah pada masa awal republik. Pada tiga masa yang telah disebutkan, kelas bawah (orang biasa atau petani) tampaknya tidak mengalami perubahan yang berarti;
- (2) Kemerosotan kelas kaum bangsawan, pada masa awal pemerintahan republik, bukan hanya disebabkan oleh berubah-

nya struktur kekuasaan tradisional-feodal ke arah pemerintahan republik, melainkan juga karena kaum bangsawan kurang siap menghadapi perubahan tersebut. Keterampilan di bidang perdagangan dan manajemen industri, serta pendidikan merupakan faktor yang sangat penting dalam menentukan perubahan kelas suatu golongan masyarakat. Semakin menguasai keterampilan manajemen dan pendidikan akan semakin memberi peluang suatu golongan dapat meningkatkan status atau kelas sosialnya;

- (3) Struktur organisasi kekuasaan, mencakup birokrasi yang mendukungnya, lebih cepat berubah karena adanya intervensi kekuasaan lebih besar yang berasal dari luar sistem sosial. Ciri birokrasi cenderung berubah, jika struktur kekuasaan atau struktur sosial mengalami perubahan. Ciri birokrasi patrimonial, misalnya, adalah cocok untuk mendukung struktur kekuasaan yang bersifat tradisional-feodal. Sedang ciri birokrasi rasional lebih dibutuhkan pada masyarakat yang cenderung menganut pemerintahan republik;
- (4) Perubahan struktur kekuasaan ke arah pemerintahan republik belum memberikan jaminan yang memadai terhadap kemungkinan adanya perbaikan atau peningkatan kelas masyarakat terbawah, terutama petani. Perubahan birokrasi yang terjadi, yaitu sejak masa prakolonial hingga masa awal pemerintahan republik, ternyata belum berhasil meningkatkan kaum petani sebagai kelas bawah yang merupakan mayoritas. Tampaknya hal ini ada kaitannya dengan sikap birokrat, bahwa umumnya mereka tidak dapat bersikap netral terhadap jabatan

<sup>54</sup>Ibid., 10.



dalam kebirokrasian yang didudukinya;

- (5) Perubahan struktur kekuasaan ke arah terbentuknya birokrasi ideal dan rasional, tampaknya belum dapat dipandang sebagai perubahan keseluruhan sistem sosial, karena hal ini hanya mencakup perubahan "bentuk luar" dari perubahan sosial. Perubahan di bidang nilai, norma atau budaya masyarakat, yang merupakan "isi" suatu sistem sosial, umumnya berlangsung lebih lambat. Dengan demikian, adanya gejala penyimpangan sosial dari pelaksana birokrasi tidak cukup dilihat dari mekanisme luarnya saja, namun perlu dilihat juga keterkaitannya dengan aspek sosio-budaya yang melatarbelakangi perkembangan masyarakat tersebut.

- (6) Dengan menelusuri mobilitas kelas, terutama kelas bawah yang merupakan mayoritas, dapat dijelaskan bahwa sesungguhnya perkembangan birokrasi dalam suatu sistem sosial lebih memihak pada kelas menengah ke atas. Selanjutnya dapat dikatakan, bahwa netralitas birokrasi lebih bersesuaian dengan kepentingan kelas menengah ke atas, namun masih tidak bersifat netral terhadap kelas bawah. Ternyata birokrasi kompleks, yang diterapkan pada masa awal republik, masih dapat dengan mudah disusupi budaya tradisional-feodal, di mana hak ini mungkin ikut menjadi penyebab sehingga kaum tani tidak mempunyai peluang untuk meningkatkan status atau kelasnya.



# Dokumen

## RINGKASAN PERISTIWA ASEAN

### Kegiatan-kegiatan ASEAN

Penyusun:

*Sudibyo (Editor), Yoyok Ariessusanto, F. Andrea*

#### I. KERJA SAMA EKONOMI

- A. Pertumbuhan Ekonomi ASEAN
- B. AFTA
- C. Lingkungan Bisnis ASEAN
- D. ASEAN COFAB-WGTM
- E. AFFA
- F. Kerja Sama Pangan, Perikanan dan Kehutanan

#### II. KERJA SAMA NON EKONOMI

- Kerja Sama Pelayaran

#### III. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIA-LOG

- ASEAN-AS

- A. Perdagangan Internasional
- B. Masalah Pertahanan

#### IV. LOKAKARYA PENGELOLAAN POTENSI LAUT CINA SELATAN

#### I. KERJA SAMA EKONOMI

##### A. PERTUMBUHAN EKONOMI ASEAN

Laporan tahunan Bank Sentral Malaysia (Bank Negara) tanggal 30 Maret 1992 mengatakan bahwa: (1) pertumbuhan ekonomi ASEAN pada tahun 1992 diperkirakan sebesar 6,5%, naik 0,4% dibandingkan dengan tahun 1991; (2) Malaysia dan Muangthai tercatat sebagai negara dengan pencapaian GDP (*Gross Domestic Product*) yang terbaik. Malaysia 8,8%, Muangthai 7,9%; (3) Singapura mengalami penurunan dari 8,3%

pada tahun 1990 menjadi 6,7% tahun 1991. Hal ini terjadi disebabkan karena pertumbuhan di sektor manufaktur menurun. Penyebabnya, permintaan di sektor manufaktur sangat lemah; (4) pertumbuhan ekonomi Indonesia turun dari 7,4% pada tahun 1990 menjadi 6,3% pada tahun 1991. Penurunan ini mempunyai akibat pengurangan konsumsi di sektor swasta karena adanya kebijaksanaan pembatasan untuk menurunkan suhu perekonomian Indonesia yang akhir-akhir ini me-  
manas; (5) tahun 1991 Filipina mengalami stagnasi. Hal ini disebabkan oleh karena peristiwa-peristiwa politik dan bencana alam; (6) diharapkan inflasi tahun 1992 ti-



da lebih dari 6,6%; (7) sepanjang tahun 1991 defisit neraca perdagangan sebesar US\$20,6 milyar (*Kompas*, 31-3-1992).

## B. AFTA

Wong Kang Seng mengatakan dalam pertemuan dengan sekelompok dunia usaha di Singapura tanggal 13 April 1992 bahwa: (1) keputusan ASEAN membentuk AFTA dalam jangka waktu 15 tahun dan dimulai pada bulan Januari 1993, merupakan jawaban atas tantangan yang muncul dari Amerika Utara dan Eropa; (2) meskipun Amerika Utara telah membentuk NAFTA dan ME menjanjikan pasarnya tetap terbuka, namun kedua daerah tersebut merupakan tantangan berat, sebab dengan rencana pembentukan pasar bersama di Amerika Utara dan ME, mereka menunjukkan pada dunia bahwa daerah merekalah yang paling menarik untuk sektor ekonomi di masa yang akan datang; (3) terbentuknya AFTA dimaksudkan untuk mempertahankan ASEAN sebagai daerah yang menarik dan mempunyai daya saing tinggi sebagai tempat investasi maupun perdagangan; (4) AFTA merupakan hasil keputusan politis dan jawaban bagi masa depan yang tidak menentu (*Kompas*, 14-4-1992).

Menlu Muangthai, Pongpol Adireksarn, mengatakan di Bangkok tanggal 13 Mei 1992: (1) Muangthai meminta persetujuan ASEAN untuk menanggukuhkan penerapan rencana pengurangan tarif atas sejumlah mata dagangan berdasarkan kesepakatan CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*), mengingat keluhan para produsen minyak sawit terhadap pengurangan bea masuk dan kelompok industri lain yang masih menginginkan proteksi termasuk produsen kedelai dan elektronik serta alat-alat listrik; (2) pemerintah Muangthai tetap komitmen terhadap pembentukan AFTA, dan akan mematuhi semua persetujuan yang telah ditandatangani pada KTT IV ASEAN di Singapura Januari 1992 (*Bisnis Indonesia*, 15-5-1992).

Menteri Perdagangan, Arifin Siregar, mengatakan di Jakarta tanggal 17 Juni 1992: (1) jika Indonesia tidak mampu memanfaatkan peluang-peluang yang timbul sebagai akibat dari terwujudnya AFTA, maka Indonesia hanya akan menjadi pasar yang sangat menguntungkan bagi negara-negara ASEAN lainnya; (2) negara-negara ASEAN terikat untuk menghapuskan semua pembatasan kuantitatif untuk produk yang masuk skema CEPT, ketentuan pembatasan valuta asing yang ter-

kait dengan pembayaran produk-produk yang masuk dalam skema CEPT, dan repatriasi pembayaran tersebut sesuai dengan ketentuan GATT dan IMF; (3) cakupan produk dalam skema CEPT meliputi semua produk manufaktur, termasuk barang modal, produk hasil pertanian olahan dan semua produk di luar definisi produk pertanian, kecuali bidang jasa. Sedangkan tahapan penurunan tarif dalam skema CEPT membutuhkan waktu 15 tahun dihitung dari 1 Januari 1992. Dalam periode tersebut, bea masuk yang berlaku di semua negara anggota ASEAN secara bertahap akan diturunkan menjadi 0-5%; (4) semua negara anggota ASEAN harus menyerahkan program penurunan tarif masing-masing 1 Januari 1993; (5) untuk menghadapi persaingan di pasar ASEAN yang pada prinsipnya didasarkan pada mekanisme pasar, daya saing produk Indonesia harus dipersiapkan; (6) cara berproduksi harus efisien agar dapat menghadapi tantangan persaingan dan meraih peluang untuk melayani konsumen yang lebih luas; (7) instansi yang bertanggung jawab langsung dalam sektor keuangan dan perbankan, perdagangan, transportasi, pertanian, kehutanan, dan pertambangan, terutama dalam fungsi pembinaan sektor produksi, harus menghayati permasalahan dan mempersiapkan diri; (8) instansi yang berperan sebagai penunjang daya saing dunia usaha nasional seperti sektor pertanian, pemerintah daerah, pelistrikan, dan telekomunikasi harus meningkatkan efisiensi pelayanannya; (9) peluang bagi eksportir Indonesia di pasar ASEAN adalah meningkatkan konsumen menjadi 330 juta manusia. Tambahan konsumen sebanyak 150 juta orang dengan tingkat pendapatan yang relatif tinggi akan mempunyai arti yang besar bagi pemasaran produk Indonesia (*Suara Karya*, 18-6-1992).

## C. LINGKUNGAN BISNIS DI ASEAN

Seminar bertema "Business Environment in ASEAN" berlangsung di Jakarta tanggal 24 Juni 1992, diselenggarakan oleh CSIS dan East West Center (Hawaii) dihadiri beberapa ahli ekonomi.

Seminar itu antara lain menekankan, kerja sama antarbangsa kini menjadi jawaban yang paling tepat untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan yang memberikan kehidupan harmonis. Meskipun untuk mencapai harapan tersebut tidak mudah, mengingat banyaknya perbedaan mendasar dalam politik dan struktur sosial masing-masing negara.



Pengamat ekonomi, Dr. Djisman S. Simandjuntak, mengatakan: (1) pemberlakuan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) tahun 2008 terlalu lama, sementara negara pesaing lain yang melakukan liberalisasi di bidang ekonomi telah banyak yang muncul; (2) penurunan tarif bea masuk 0-5% yang dicieil selama 15 tahun akan membuat kalangan bisnis tidak tertarik untuk melakukan investasi, karena kebijaksanaan itu kurang berpengaruh di kalangan pengusaha.

Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Sanyoto Sastrowardoyo, mengatakan: (1) setiap keunggulan komparatif tertentu yang dimiliki berbagai negara di dunia, pada akhirnya akan saling membutuhkan untuk menjaga kelangsungan ekonomi masing-masing negara. Dengan demikian kolaborasi investasi antarnegara sudah menjadi hal yang biasa, khususnya dalam bentuk usaha patungan antarsektor swasta dari negara industri dan negara sedang berkembang; (2) dua keunggulan komparatif dari kutub yang berbeda itu, menciptakan saling ketergantungan, yang sekaligus merupakan kerangka inti untuk kerja sama ekonomi internasional ke arah pertumbuhan ekonomi dunia yang berkelanjutan. Dalam situasi seperti itu persaingan pasar global dapat diatasi, karena kedua kutub memperoleh keuntungan yang sama dalam mengembangkan kelebihan mereka masing-masing; (3) perdagangan yang saling berinteraksi dan aktivitas investasi tersebut akan menjadi agen pasar global yang memberikan keuntungan kepada negara. Meskipun melalui pendekatan pasar regional tampak lebih realistis ketimbang langsung menjadi pasar global.

Dubes AS untuk Indonesia, John C. Monjo, dalam sambutannya yang dibacakan Konselor Ekonomi, Richard Bash, mengatakan: (1) pendekatan pasar regional untuk menghadapi situasi global menempatkan Indonesia pada posisi yang cukup menguntungkan, misalnya dalam hal temuan hidrokarbon dan berbagai sumber mineral lainnya di Indonesia lebih baik jika dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya; (2) kerangka kebijaksanaan ekonomi yang diciptakan pemerintah menjadi unsur yang sangat menentukan dalam lingkungan bisnis.

Ketua Departemen Ilmu-ilmu Ekonomi Universitas Hawaii, Dr. Seiji Naya, mengatakan: (1) ASEAN merupakan kawasan ekonomi yang paling dinamis di dunia. Hanya saja negara-negara ASEAN kurang mempelajari tentang situasi ekonomi di kawasannya sendiri; (2) ASEAN mestinya memiliki pasar yang terintegrasi me-

lalui berbagai formula, seperti kerja sama teknik, industri dan investasi (*Kompas*, 26-6-1992).

#### D. ASEAN COFAB-WGTM

Pertemuan *Committee on Finance and Banking-Working Group on Tax Matters* (COFAB-WGTM) ke-12 dengan tema "Usaha Meningkatkan Penerimaan Pajak Melalui Pertukaran Sistem Informasi" berlangsung di Bandung tanggal 18-20 Juni 1992 yang dihadiri oleh 30 pejabat pajak negara-negara ASEAN.

Menteri Muda Keuangan, Nasrudin Sumintapura, mengatakan pada pembukaan konferensi itu bahwa: (1) dalam rangka kerja sama regional ASEAN, pertukaran informasi dan perbandingan sistem perpajakan mempunyai arti penting, setelah ASEAN sepakat untuk memberlakukan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN mulai 1 Januari 1993; (2) informasi tersebut berpengaruh terhadap perpajakan atas lalu lintas barang, menyangkut PPN (VAT), Pajak Penjualan Barang Mewah (PPn BM), *Excise Tax*, *Import Duty* dan *Withholding Income Tax* (3) dengan AFTA tuntutan kesesuaian dalam sistem perpajakan akan muncul; (4) inti masalah dari pelaksanaan perpajakan adalah penyelundupan pajak. Oleh karena itu negara-negara ASEAN bisa bekerjasama dalam hal peningkatan kepatuhan wajib pajak; (5) dalam hal sistem, Indonesia sudah lebih maju dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya (*Kompas*, 19-6-1992).

#### E. AFFA

Pertemuan Asosiasi Perhimpunan Perusahaan Jasa Angkutan ASEAN (*ASEAN Federation of Forwarders Association* - AFFA) berlangsung di Jakarta tanggal 6-7 Maret 1992.

Ketua Umum Gabungan Forwarder dan Ekspedisi Indonesia (GAFEKSI), Chris Kanter, mengatakan bahwa: (1) pembentukan AFFA mempunyai 4 tujuan: (a) untuk menyatukan bahasa dan langkah perusahaan jasa angkutan di kawasan ASEAN dalam satu konsep dan organisasi; (b) untuk menciptakan hubungan kerja sama yang saling menguntungkan di antara perusahaan-perusahaan jasa angkutan di kawasan ASEAN; (c) untuk mewakili kepentingan anggota perhimpunan dari masing-masing negara, terutama dalam kaitannya dengan hubungan kerja sama antara sesama negara



ASEAN; (d) untuk meningkatkan kualitas standar dan profesionalisme di antara perusahaan-perusahaan jasa angkutan di kawasan ASEAN; (2) program awal yang telah disetujui dan akan ditangani AFFA, yaitu pendidikan dan latihan untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalisme anggota, pembentukan etik usaha, memberikan kemudahan-kemudahan dan pelaksanaan asuransi dalam kegiatan jasa angkutan.

Irsyad Syarif, dari GAFEKSI mengatakan: (1) dengan terbentuknya AFFA, diharapkan jasa-jasa asuransi atas barang-barang muatan kapal (komoditi perdagangan) dari negara-negara ASEAN bisa ditutup oleh perusahaan-perusahaan asuransi dalam negeri masing-masing negara anggota; (2) selama ini sekitar 80% dari nilai asuransi atas barang-barang muatan kapal dari negara ASEAN ditutup oleh perusahaan asuransi dari negara maju. Hal ini sejalan dengan angkutan komoditi ekspor-impor dari negara ASEAN dan negara berkembang lainnya yang hampir seluruhnya dikuasai oleh negara maju (*Kompas*, 9-3-1992).

#### F. KERJA SAMA PANGAN, PERIKANAN DAN KEHUTANAN

##### *Sidang Federasi Perikanan ASEAN*

Sidang Federasi Perikanan ASEAN (*ASEAN Fisheries Federation* - AFF) ke-4 berlangsung di Singapura tanggal 3-4 Maret 1992, membahas pembentukan Kelompok Perudangan ASEAN atau *ASEAN Shrimp Club* (ASC) dan memilih ketua baru AFF. Pertemuan dihadiri oleh 170 orang peserta dari ASEAN, termasuk 41 orang delegasi Indonesia yang terdiri dari para pedagang dan pengusaha perikanan.

Sekretaris Kementerian Pembangunan Singapura, Lee Yiok Seng, mengatakan pada pembukaan sidang bahwa: (1) AFF telah memberikan sumbangan yang berarti dalam memperkokoh kerja sama pembangunan perikanan regional; (2) AFF telah mendorong para anggotanya untuk mengarahkan usaha dan menyatukan sumber daya serta kekuatan ASEAN, terutama dalam kerja sama perikanan; (3) kerja sama saling mengisi antara negara anggota yang memiliki sumber daya potensial di bidang perikanan dan yang memiliki teknologi, ahli di bidang prosesing serta pemasaran sangat diperlukan (*Pelita*, 3-3-1992).

Ketua AFF, J.A. Sumendap, mengatakan bahwa: (1) kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA) harus

dilihat sebagai titik tolak menuju tercapainya kesatuan ekonomi dan pasar ASEAN; (2) AFTA merupakan tantangan yang harus dilaksanakan oleh setiap industri agar keputusan KTT ASEAN IV di Singapura dapat terwujud; (3) kendati ikan dan produk ikan tidak termasuk ke dalam 15 kelompok yang tercakup dalam AFTA, namun dengan semangat kerja sama ekonomi itu ASEAN dapat melakukan inovasi dalam praktek perdagangan; (4) bila Indonesia tidak dapat memenuhi semua permintaan udang baik dalam volume, kualitas maupun pengapalan, permintaan itu harus ditujukan kepada ASEAN secara keseluruhan sebagai satu pasar; (5) setiap negara anggota harus mengangkat seorang pejabat tetapnya untuk melakukan koordinasi, pengapalan dan menjawab permintaan dari negara anggota lainnya; (6) sektor pariwisata perlu dimanfaatkan dengan mendirikan restoran ASEAN terutama dalam menyambut tahun kunjungan ASEAN 1992; (7) sudah saatnya bagi AFF mendirikan restoran di kota-kota besar di seluruh dunia seperti Tokyo, New York, San Fransisco dan lain-lainnya untuk memperkenalkan menu ASEAN melalui ASEAN seperti halnya *Kentucky Fried Chicken* yang telah menerobos negara-negara ASEAN; (8) kepemimpinan baru AFF agar dapat meningkatkan semangat kerja sama dan persaudaraan terutama dalam mewujudkan AFTA sebagai forum kerja sama ekonomi dan perdagangan (*Pelita*, 3-3-1992).

Ketua Federasi Perikanan Singapura, Richard Peh, mengatakan bahwa: (1) ASEAN secara keseluruhan merupakan sumber daya laut terbesar dan dapat menjadikan dunia sebagai pasar ikan ASEAN; (2) mengingat pasar dunia semakin ketat sudah waktunya AFF memperjuangkan sumber daya ikan ASEAN agar mampu menembus pasar dunia; (3) untuk menghadapi tuntutan pasar dunia teknologi tinggi bisnis perikanan sangat penting, karena dengan menggunakan teknologi tinggi tersebut dapat mengurangi pencemaran dan membuat produk perikanan semakin berkualitas (*Suara Karya*, 3-3-1992).

Hasil sidang antara lain: (1) memilih kembali J.A. Sumendap dari Indonesia sebagai ketua AFF untuk periode 1992-1994; (2) membentuk Kelompok Perudangan ASEAN (*ASEAN Shrimp Club* - AFC) dan menunjuk Frederich Junadi dari Indonesia sebagai ketuanya; (3) membentuk perusahaan perikanan ASEAN dengan modal dasar US\$1 juta dan menunjuk HR. Suprpto dari Indonesia sebagai ketuanya. Meskipun demikian baru Indonesia dan Muangthai yang bersedia menanamkan modalnya, sementara negara anggota



ASEAN lainnya masih bersikap menunggu (*Suara Pembaruan*, 4-3-1992); (4) AFF mendesak pemerintah AS agar mencabut embargo dan memberikan perlakuan yang sama kepada negara-negara ASEAN atas bea impor berbagai produk laut dari ASEAN terutama ikan tuna dan udang; (5) berharap agar AS mempertimbangkan kembali embargo tuna ASEAN karena hal itu dapat berdampak serius terhadap kepentingan industri perikanan ASEAN (*Kompas*, 4-4-1992).

Ketua Kelompok Perudangan ASEAN, Frederich Junadi, mengatakan kepada pers di Singapura tanggal 2 April 1992 bahwa: (1) bidang perikanan di ASEAN khususnya udang cukup potensial, namun perkembangannya masih jauh dari yang diharapkan karena masih adanya kendala yang belum dapat diatasi dalam memasok hasil komoditi tersebut ke pasaran internasional seperti Jepang, Amerika Serikat dan negara-negara Eropa; (2) agar tujuan untuk mengembangkan dan memajukan usaha-usaha perikanan, sebagai langkah awal, ASEAN harus melakukan pemecahan masalah dengan mengetahui lebih dulu sumber kendalanya; (3) kendala intern yang dihadapi ASEAN yaitu masih kurangnya rasa kebersamaan di antara negara anggotanya dalam menentukan harga, bea masuk, pertukaran informasi dan tenaga ahli. Meskipun kebanyakan importir memperoleh kebutuhan komoditi itu dari ASEAN, tetapi hingga kini ASEAN belum dapat menyatukan suara untuk bersama-sama mempengaruhi pasar internasional; (4) upaya yang dilakukan untuk tahun kerja 1992-1993 antara lain: (a) meningkatkan status kelompok perudangan ASEAN menjadi asosiasi agar lebih mengikat anggotanya; (b) mengupayakan agar kantor sekretariat ASC dapat didirikan di Jakarta; (c) mengumpulkan data dan informasi dari berbagai pihak untuk kemudian diedarkan kepada semua anggota agar mereka dapat mengetahui kondisi pasar internasional secara lengkap dan aktual; (d) menyatukan harga komoditi udang ekspor ASEAN untuk menghadapi tekanan-tekanan dan menghindari usaha adu domba dari negara pembeli; (e) memperjuangkan agar produk udang ASEAN dibebaskan 100% dari bea impor yang diterapkan oleh negara-negara ME; (f) merumuskan biaya produksi yang lebih rendah agar daya saing di pasar luar negeri menjadi lebih kuat (*Suara Pembaruan*, 3-3-1992).

Sementara itu, Ketua AFF, J.A. Sumendap, mengatakan kepada pers di Singapura tanggal 3 Maret 1992 bahwa: (1) langkah awal yang akan diambil AFF adalah membentuk perusahaan bersama di bidang pemasaran ikan, karena hal ini sangat relevan dengan upaya bersa-

ma ASEAN; (2) apabila pemasaran sudah berkembang, kemudian dikembangkan usaha lain di bidang produksi, karena yang terpenting adalah pemasaran baru kemudian bidang produksi; (3) AFF akan mengkonsolidasikan diri pada usaha mencari peluang pasar yang lebih besar yang belum tergarap selama ini, disamping itu juga meningkatkan produksi; (4) dalam meningkatkan produksi akan diupayakan agar penangkapan ikan secara besar-besaran tidak terjadi di Indonesia, karena hal ini akan mempengaruhi situasi pasar (*Suara Pembaruan*, 4-3-1992).

## II. KERJA SAMA NONEKONOMI

### - KERJA SAMA PELAYARAN

Kerja sama sistem telekomunikasi dan pertolongan kecelakaan laut ke-3 negara-negara ASEAN berlangsung di Denpasar tanggal 6-8 Mei 1992, dihadiri 60 peserta dari Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina dan Muangthai untuk membahas tentang pelaksanaan dan pembangunan sistem keamanan dan kecelakaan transportasi laut secara global (GMDSS). Pertemuan tanpa dihadiri Brunei Darussalam.

Seusai membuka pertemuan, Ditjen Perhubungan Laut, Achmad, mengatakan kepada pers bahwa: (1) pembahasan mengenai pelaksanaan dan pembangunan sistem keamanan dan kecelakaan transportasi laut secara global merupakan realisasi dari kesepakatan yang dicapai dalam pertemuan Organisasi Maritim Internasional (IMO), di mana Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya meratifikasi; (2) GMDSS mempunyai sistem pengamanan yang memakai teknologi mutakhir, seperti penggunaan satelit dalam mengirim berita kecelakaan laut; (3) sebagai konsekuensi dari pelaksanaan GMDSS, maka setiap kapal harus mengganti sistem yang dimilikinya (*Kompas*, 8-5-1992).

## III. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG

### - ASEAN-AS

#### A. PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Menteri Perdagangan Internasional dan Industri Malaysia, Rafidah Azis, mengatakan dalam konferensi sehari tentang kemitraan ASEAN-New Jersey di bidang perdagangan internasional, yang berlangsung di Whippany, New Jersey tanggal 20 Mei 1992 bahwa: (1)



ASEAN lebih siap dan berpengalaman sebagai tempat investasi dan pemasaran produk-produk Amerika Serikat dibandingkan kawasan lainnya; (2) ASEAN merupakan kawasan yang paling cepat pertumbuhannya di dunia, dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata 7% setahun; (3) dilihat dari jumlah penduduk, ASEAN merupakan pasar yang luas bagi produk AS. Saat ini penduduk ASEAN berjumlah 300 juta lebih. Pada tahun 2000 nanti akan mencapai 400 juta lebih; (4) hubungan dagang AS-ASEAN setiap tahun terus meningkat. Pada tahun 1991 volume dagang ASEAN-AS mencapai US\$301,6 milyar, meningkat 16,5% dari tahun 1990.

Sementara itu Kepala Dinas Perdagangan New Jersey, Barbara MC Connel, mengatakan: (1) ASEAN penting bagi perekonomian New Jersey; (2) kelebihan perusahaan AS adalah percaya pada partnernya dalam menjalankan usahanya. Kondisi tersebut memberikan keuntungan bagi pihak ASEAN karena ASEAN secara langsung mendapat alih teknologi dari AS (*Pelita*, 22-6-1992).

#### B. MASALAH PERTAHANAN

Komandan pasukan AS di Pasifik dan Samudera India, Marsekal Charles Larson, se usai mengadakan pertemuan dengan Presiden Corazon Aquino mengatakan di Manila tanggal 29 Mei 1992 bahwa: (1) AS tidak mengharapkan ASEAN dalam mengambil alih tanggung jawab yang lebih besar atas pertahanannya sendiri. ASEAN belum siap membentuk pengaturan keamanan seperti NATO; (2) AS bersedia untuk bekerjasama jika ASEAN ingin membentuk kerja sama keamanan kolektif; (3) AS akan tetap mempertahankan hubungan keamanan bilateral dengan negara-negara ASEAN dan sekutu-sekutunya di kawasan; (4) AS merencanakan untuk mengurangi jumlah pasukan dan senjatanya secara bertahap. Pada akhir tahun 1993 jumlah serdadu di Asia akan dikurangi sekitar 18.000, dengan pengurangan total mencapai 32.000 serdadu sebelum tahun 1995. Jumlah kapal perang akan dikurangi menjadi 450 dari jumlah 580; (5) langkah lain yang ditempuh AS adalah melaksanakan latihan militer berkala antara AS dan sekutunya di Asia; (6) sekutu-sekutu AS di Asia harus meningkatkan kerja sama pertahanan, untuk mengimbangi pengurangan pasukan AS di seluruh dunia menyusul berakhirnya Perang Dingin; (7) ASEAN sangat penting bagi masa depan AS. AS memiliki banyak kepentingan ekonomi di ASEAN (*Kompas*, 30-5-1992).

#### IV. LOKAKARYA PENGELOLAAN POTENSI LAUT CINA SELATAN

Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan ke-3 berlangsung di Yogyakarta tanggal 29 Juni-3 Juli 1992 dihadiri oleh para ilmuwan dan pejabat pemerintah dalam kapasitas informal dari Brunei Darussalam, Laos, Malaysia, RRC, Filipina, Singapura, Taiwan, Muangthai, Vietnam dan Indonesia untuk mencari dasar-dasar rasional agar bisa diterima proses yang akan mentransformasikan ancaman konfrontasi penghancuran bersama di Laut Cina Selatan menjadi suatu kenyataan kerja sama yang menguntungkan di antara negara-negara kawasan.

Menteri Luar Negeri Ali Alatas dalam sambutan pembukaan mengatakan: (1) kontroversi konflik atas klaim teritorial di Laut Cina Selatan akhir-akhir ini semakin memburuk sehingga menyebabkan kekhawatiran di antara negara-negara kawasan Asia Tenggara; (2) lokakarya pengelolaan potensi Laut Cina Selatan mempunyai arti penting karena situasi di kawasan Laut Cina Selatan akhir-akhir ini semakin rumit; (3) keberhasilan proses ini akan berarti tercapainya suatu perdamaian yang stabil, keamanan bersama serta kesejahteraan merata di antara negara-negara pesisir dan pedalaman sepanjang kawasan, dan Asia-Pasifik secara keseluruhan; (4) lokakarya informal ini merupakan upaya untuk melanjutkan lokakarya yang telah dilaksanakan di Bali pada bulan Januari 1990; (5) karena sifatnya informal maka bisa muncul dialog-dialog terbuka untuk mencari potensi kerja sama di antara negara-negara tersebut; (6) wilayah Laut Cina Selatan merupakan kawasan tumpong tindih klaim kedaulatan teritorial dan yurisdiksi yang harus dicarikan penyelesaian isu-isu yang mencakup pembatasan dasar kontinental dan wilayah-wilayah ekonomi eksklusif; (7) lokakarya ini diharapkan dapat menghasilkan proposal konkret bagi terciptanya modalitas kerja sama di antara negara-negara sekitar Laut Cina Selatan (*Kompas*, 30-6-1992); (8) kerja sama di bidang-bidang seperti penanganan sumber-sumber alam, keselamatan pelayaran, navigasi, perlindungan lingkungan serta riset ilmu pengetahuan di kawasan Laut Cina Selatan bisa dilakukan tanpa mempermasalahkan kedaulatan dan yurisdiksi teritorial dari masing-masing negara; (9) ada tiga prinsip yang perlu disetujui dalam upaya mengatasi potensi konflik di Laut Cina Selatan: (a) semua klaim atau tuntutan diakui tetapi jangan didesakkan; (b) seandainya konflik terjadi maka hal itu harus diselesaikan melalui cara-cara damai; (c) negara-negara yang terlibat di Laut Cina Selatan dapat



mengembangkan kerja sama di bidang-bidang lain seperti masalah keselamatan pelayaran, riset ilmu pengetahuan, dan lain-lain (*Suara Pembaruan*, 29-6-1992).

Dr. Kriangsak Kittichaisaree, dari Kementerian Luar Negeri Muangthai mengatakan bahwa sesuai dengan Konvensi Hukum Laut 1992 pasal 83 yang menyebutkan perlunya negara-negara yang terlibat dalam penundaan perjanjian pembatasan wilayah, berupaya masuk ke perjanjian sementara yang menganut semangat pengertian dan kerja sama. Perjanjian sementara sebagai periode transisi jangan sampai mengganggu tercapainya perjanjian akhir (*Kompas*, 30-6-1992).

Direktur *Singapore Institute of International Affairs*, Lee Lai To, dalam makalahnya "Security Issues of the South China Sea in the Post Cambodian Era" mengatakan: (1) dengan berkurangnya kehadiran negara-negara adikuasa di Asia Tenggara, kekuasaan RRC sebagai faktor yang paling kritis dalam menentukan perang dan damai di Laut Cina Selatan menjadi semakin jelas; (2) walaupun AS telah menyatakan tidak akan memanfaatkan penggunaan kekuatan militer di Laut Cina Selatan dan tetap akan membuka peluang-peluang yang ada, tampaknya AS tidak berniat terlibat dalam isu-isu yang rumit di kawasan tersebut; (3) negara-negara Asia Tenggara akan terus merasa curiga dan khawatir akan motivasi dan kebijaksanaan yang ditempuh Cina terhadap Asia Tenggara umumnya, dan khususnya terhadap Laut Cina Selatan; (4) tanpa adanya AS yang bertindak sebagai stabilisator politik, akan muncul bahaya di mana negara-negara yang memperseleksi merasa tidak dikendalikan dalam menegaskan kembali klaim-klaim mereka di Laut Cina Selatan secara agresif; (5) tampaknya sudah menjadi semacam ritual politik apabila suatu negara mensahkan undang-undang atau bertindak memperkuat instalasi militernya atau mengklaim pulau-pulau yang ada di Laut Cina Selatan, maka negara lain akan mengajukan protes keberatannya atas tindakan tersebut; (6) apabila muncul konflik-konflik bersenjata di Laut Cina Selatan karena insiden atau dirancang, tidak akan menguntungkan negara-negara yang mengklaim kedaulatan di kawasan tersebut karena tidak ada satupun yang akan mampu membuka sumbat sumber daya alam di kawasan tersebut; (7) diharapkan lokakarya informal yang diprakarsai Indonesia dapat dijadikan semacam forum diskusi yang memfokuskan pada kerja sama patungan dan kerja sama regional di Laut Cina Selatan; (8) pentingnya untuk meningkatkan kerja sama keamanan di antara negara-negara ASEAN pasca-Perang Dingin.

Sementara itu Dr. C.P.F. Luhulima mengatakan:

(1) dengan disahkannya Undang-Undang Maritim oleh Kongres Rakyat Nasional RRC pada bulan Februari 1992 lalu, menjauhkan bagi terlaksananya ZOPFAN (Zona Bebas, Damai dan Netral) di Asia Tenggara; (2) ada dua skenario yang diperkirakan bisa muncul setelah diberlakukan sikap unilateral RRC dengan pensahan UU Maritim tersebut: (a) skenario terburuk. Dalam skenario ini negara-negara Asia Tenggara akan berada di bawah pengaruh RRC. Pada keadaan ini kemudian muncul permintaan dari beberapa negara seperti Filipina, Singapura dan Malaysia untuk meminta kehadiran kembali AS secara militer guna mengimbangi dominasi Cina; (b) skenario terbaik. Dalam skenario ini menjadikan forum lokakarya informal tentang Laut Cina Selatan diberi status, agar RRC bisa diajak secara terbuka untuk mengatur konflik-konflik yang muncul secara obyektif dan mendalam. RRC bisa dijadikan semacam *a common member of the club* sehingga tidak bisa menjadi kekuatan dominan; (2) dengan disahkannya UU Maritim RRC yang mencakup yurisdiksi, situasi konflik di kawasan Laut Cina Selatan semakin tajam (*Kompas*, 1-7-1992).

Prof. Tang Chengyuan, dari Deplu RRC mengatakan: (1) negaranya tetap mempertahankan posisi kedaulatannya atas Kepulauan Xisha (Paracel) dan sekitarnya; (2) pemberlakuan Undang-Undang Maritim baru RRC Februari 1992 yang lalu mengenai kedaulatan atas wilayah Laut Cina Selatan, sebenarnya hanya mengulangi dan menunjukkan konsistensi sikap negaranya atas wilayah itu; (3) RRC dapat menerima upaya pembangunan bersama di kawasan itu, tanpa mempermasalahkan soal kedaulatan dan klaim teritorial (*Suara Pembaruan*, 30-6-1992).

Dubes Vietnam untuk Indonesia, Do Ngoc Duong, mengatakan bahwa meskipun ada tindakan sepihak dari RRC di Laut Cina Selatan, namun semangat kerja sama untuk menyelesaikan potensi konflik di antara peserta lokakarya masih tetap ada.

Sementara itu Prof. Ian Twonsend-Gault dari Kanada mengatakan: (1) pihak *Canadian International Development Agency* (CIDA) telah memberikan sumbangan sekitar US\$50.000-US\$53.000 untuk tahun pertama bagi penyelenggaraan lokakarya Laut Cina Selatan ke-3; (2) pihaknya akan memberikan bantuan lagi untuk mengadakan lokakarya selanjutnya untuk dua tahun mendatang (*Suara Pembaruan*, 30-6-1992).

Dr. Hasjim Djalal, salah satu ketua sidang mengatakan: (1) dalam pembahasan masalah teritorial dan yurisdiksi ada tiga hal yang menjadi pokok permasalahan



an: (a) ada klaim wilayah-wilayah perbatasan dan kedaulatan yang bersifat bilateral; (b) klaim-klaim teritorial yang melibatkan tiga negara, dan penyelesaiannya diharapkan sama dengan klaim bilateral; (c) wilayah-wilayah yang diklaim lebih dari tiga negara. Dalam kategori klaim multilateral, diusulkan untuk mencari penyelesaian secara cepat dan damai; (2) para peserta sepakat untuk menyebutkan wilayah yang dipersengketakan tersebut sebagai wilayah x sebagai identifikasi, dan penting untuk menentukan kerja sama di wilayah tersebut. Dengan demikian bisa ditetapkan kerja sama di wilayah x ini antara lain termasuk utilisasi wilayah dan sumber-sumber daya yang dikandung di wilayah tersebut; (3) yang termasuk utilisasi wilayah x antara lain masalah lingkungan, navigasi, penelitian ilmiah, pengawasan polusi dan navigasi.

Brigjen (Purn.) Soedibyo, dari *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) Jakarta mengatakan: (1) kelompok kerja (Pokja) yang terbentuk dari lokakarya Laut Cina Selatan, akan sulit dilaksanakan, karena bekerja di wilayah-wilayah yang dipersengketakan; (2) pihak yang bersengketa di Laut Cina Selatan seperti RRC dan Taiwan melakukan klaim wilayah secara maksimal, sedangkan ada negara-negara yang klaimnya tidak maksimal; (3) untuk melaksanakan kerja sama secara konkret, harus ada landasan keputusan politiknya; (4) ia mengusulkan dibentuknya semacam badan yang bisa mewakili dan menampung hal-hal yang sudah disepakati oleh para peserta lokakarya, terutama yang telah disepakati oleh peserta yang mempunyai klaim. Sehingga kesepakatan tersebut akan berkaitan dengan lokakarya berikutnya (*Kompas*, 3-7-1992).

Kesepakatan bersama mengatakan: (1) membentuk dua kelompok kerja (Pokja) yang mencakup penilaian sumber daya dan cara pengembangan serta penelitian ilmiah kelautan. Persiapan menuju pembentukan kedua Pokja diperkirakan akan terwujud dalam waktu sembilan bulan. Setelah disetujui oleh masing-masing pemerintah, maka kedua Pokja ini bisa bekerjasama dalam kedua bidang tersebut; (2) mengkonsentrasikan pada Kepulauan Spratley dan sekitarnya di mana klaim kedaulatan tumpang tindih; (3) mendukung pertemuan para ilmuwan dan ekspedisi di wilayah Laut Cina yang dilaksanakan oleh para ilmuwan dari berbagai negara di kawasan tersebut. Persiapan dan bentuk dari konferensi dan ekspedisi, termasuk kerangka acuannya, akan dipersiapkan oleh Pokja penelitian ilmiah kelautan; (4) melanjutkan pertemuan yang berfungsi sebagai pengembangan dan promosi kerja sama di Laut Cina Selatan. Forum lokakarya dianggap perlu untuk segera mengkoordinasikan rencana-rencana dan kegiatan kerja sama yang mendapat dukungan pemerintah dalam isu-isu bersama di kawasan Laut Cina Selatan; (5) menegaskan kembali butir-butir yang telah disepakati dalam lokakarya serupa di Bandung pada bulan Juli 1991, di mana para peserta bisa memberikan rekomendasi pemerintahnya masing-masing. Antara lain mencakup penolakan penggunaan kekuatan militer untuk menyelesaikan persengketaan teritorial dan yurisdiksi, penyelesaian persengketaan secara damai melalui dialog dan negosiasi, pembatasan diri agar tidak merumitkan situasi, serta kerja sama di wilayah yang dipersengketakan tanpa ada prasangka klaim wilayah dan dalam kerangka kepentingan bersama negara-negara yang bersangkutan (*Kompas*, 3-7-1992).



# Para Penulis

- **Sударsono Hardjosoekarto.**

Sarjana Pertanian, Institut Pertanian Bogor (1981); menyelesaikan program doktor di The University of Tokyo (1992), dengan disertasi "Political Economy of Indonesia's KUD: Study of Transaction Costs and Institutional Change with Japanese NOKYO as a Model of Comparison". Staf analis CSIS, anggota Departemen Ekonomi (sejak 1981) dan kini dosen tetap FISIP UI dan Program Pasca Sarjana UI.

- **Anwar Nasution.**

Memperoleh gelar Sarjana dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia (1968); Master in Public Administration dari The Kennedy School of Government, Harvard University (1973) dan Ph.D. in Economics dari Tufts University (1982). Kini ia menjabat sebagai Lektor Kepala pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Tri Pranadji.**

Sarjana Pertanian, bidang keahlian sosial ekonomi pertanian di Institut Pertanian Bogor (1984); sejak tahun 1984 sebagai Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Departemen Pertanian. Saat ini sedang menyelesaikan Pendidikan Pasca Sarjana, Jurusan Sosiologi Pedesaan, di IPB.

- **Djisman S. Simandjuntak.**

Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D. dalam Ilmu Ekonomi. Mengawali tugasnya di CSIS sejak tahun 1974 sebagai Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi. Sejak tahun 1984 menjabat Kepala Departemen Ekonomi, CSIS, kemudian Koordinator Program Studi Sistem dan Struktur Ekonomi, CSIS. Mulai tahun 1990 menjabat sebagai Direktur Eksekutif Institut Manajemen Prasetya Mulya.

- **Hadi Soesastro.**

Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Eksekutif CSIS; Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Republik Indonesia (1981 sampai sekarang), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Prijono Tjiptoherijanto.**

Sarjana Ekonomi lulusan Universitas Indonesia (1974), M.A. University of The Philippines, Filipina (1977), dan gelar doktor dari Universitas Hawaii, USA (1980). Jabatan sekarang adalah Staf Pengajar Fakultas Ekonomi UI serta Staf Ahli Menteri Perdagangan dan Deputi Ketua Lembaga Administrasi Negara (LAN).



Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and  
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535